



Доклад

Уполномоченного
по защите прав
предпринимателей
в Томской области
о деятельности
в 2020 году

Томск, 2021

«Фундаментальной причиной неустойчивости глобального развития во многом являются накопленные социально-экономические проблемы. Поэтому ключевой вопрос сегодня – как выстраивать логику действий, чтобы не просто быстро восстановить глобальную и национальную экономики, пострадавшие от последствий пандемии отрасли, а добиться того, чтобы такое восстановление было именно устойчивым в долгосрочной перспективе и имело качественную структуру, помогало преодолеть груз социальных дисбалансов».

*В.В. Путин, Президент Российской Федерации,
из выступления на сессии онлайн-форума
«Давосская повестка дня 2021», организованного
Всемирным экономическим форумом,
27 января 2021 года*

Настоящий доклад Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области подготовлен во исполнение части 6 статьи 10 Федерального закона от 07.05.2013 № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в РФ» и статьи 5 Закона Томской области № 242-ОЗ от 27.12.2013 «Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Томской области» с целью информирования о деятельности Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области в 2020 году, оценки условий осуществления предпринимательской деятельности в регионе и формирования предложений по их совершенствованию.

СОДЕРЖАНИЕ

1. Институт Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области.....	1
1.1. Структура института	3
1.2. Взаимодействие с общественными организациями и объединениями предпринимателей	5
1.3. Взаимодействие с федеральными и региональными органами власти, органами местного самоуправления и иными государственными органами.....	9
1.4. Информационное обеспечение деятельности	17
2. Работа Уполномоченного по предотвращению нарушения прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности и восстановлению, в пределах компетенции, их нарушенных прав	21
2.1. Количественные показатели работы с обращениями	21
2.2. Обращения, связанные с ограничениями и запретами в период пандемии новой коронавирусной инфекции.....	25
2.3. Взаимодействие с контрольно-надзорными органами	40
2.4. Земельные и имущественные отношения.....	63
2.5. Обращения, связанные с деятельностью правоохранительных органов.....	73
2.6. Авторские и интеллектуальные права.....	79
2.7. Оказание медицинских услуг частными медицинскими организациями.....	81
2.8. Реализация специальных полномочий.....	84
2.9. Результаты работы по рекомендациям Законодательной Думы Томской области, принятым по итогам рассмотрения доклада Уполномоченного о деятельности в 2019 году.....	106
3. Особенности ведения предпринимательской деятельности в 2020 году	111
Заключение.....	124
Приложение. Предложения по решению системных проблем в различных сферах предпринимательской деятельности.....	125

1. Институт Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области

В соответствии с Законом Томской области от 27.12.2013 № 242-ОЗ «Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Томской области» (далее – Закон Томской области № 242-ОЗ) должность Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области (далее – Уполномоченный) учреждена в целях обеспечения гарантии государственной защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, осуществляемой на территории Томской области, их соблюдения органами государственной власти региона, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами местного самоуправления муниципальных образований Томской области, иными органами, организациями, наделенными федеральным законом отдельными государственными и иными публичными полномочиями, и должностными лицами на территории Томской области.

В 2014 году Распоряжением Губернатора Томской области на должность Уполномоченного сроком на 5 лет был назначен В.А. Падерин. В 2019 году, по истечении срока полномочий, кандидатуру В.А. Падерина на должность Уполномоченного поддержали депутаты Законодательной Думы Томской области, Томское отделение «Деловой России», Томская торгово-промышленная палата, Томское отделение Российского союза промышленников и предпринимателей, а также Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей (далее – Уполномоченный при Президенте РФ). Распоряжением Губернатора Томской области № 211-р от 16.09.2019 В.А. Падерин был утвержден на должность на следующий срок.

В соответствии с положениями Федерального закона № 78-ФЗ и Закона Томской области № 242-ОЗ Уполномоченный наделен следующими основными полномочиями:

- запрашивать и получать от органов власти необходимые сведения, документы, материалы в рамках работы по обращениям субъектов предпринимательской деятельности, поступившим в адрес Уполномоченного;
- направлять обращения и жалобы субъектов предпринимательской деятельности, поступившие в адрес Уполномоченного, в иные уполномоченные органы по компетенции;
- привлекать экспертов, способных оказать содействие в объективном рассмотрении обращений и жалоб субъектов предпринимательской деятельности, поступивших в адрес Уполномоченного;
- обращаться в суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) органов власти, если они не соответствуют закону;
- информировать правоохранительные органы о фактах нарушения прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности;
- принимать участие в выездных проверках, проводимых в отношении субъектов предпринимательской деятельности;

- участвовать в обсуждении концепций и разработке проектов нормативных правовых актов, касающихся осуществления предпринимательской деятельности;
- направлять в органы власти заключения, содержащие рекомендации о необходимых мерах по восстановлению нарушенных прав субъектов предпринимательской деятельности;
- посещать места содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых субъектов предпринимательской деятельности, а также места лишения свободы без специального разрешения;
- выступать с докладами по предмету своей деятельности на собраниях Законодательной Думы Томской области.

Также Законом Томской области от 05.11.2020 № 141-ОЗ «О внесении изменения в статью 63 Устава (Основного Закона) Томской области» Уполномоченный был наделен правом законодательной инициативы. О реализации указанного права, а также о взаимодействии Уполномоченного с Законодательной Думой Томской области – в следующих разделах настоящего доклада.

Краткая статистика деятельности в 2020 году:

- 425 обращений поступило от субъектов предпринимательской деятельности в адрес Уполномоченного, что на 50 % превышает количество обращений, поступивших в 2019 году;
- 10 610 визитов совершено пользователями на сайт Уполномоченного, что на 39,8 % превышает количество визитов, совершенных в 2019 году.

С участием Уполномоченного состоялось:

- 98 процедур оценки регулирующего воздействия нормативных правовых актов;
- 24 заседания комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости;
- 15 процедур публичных обсуждений результатов правоприменительной практики контрольно-надзорных органов;
- 9 заседаний судов по делам субъектов предпринимательской деятельности.

Кроме того, за все время работы института:

- 1 684 обращения от предпринимателей поступило в адрес Уполномоченного;
- 37 соглашений о взаимодействии подписано Уполномоченным с органами государственной власти, местного самоуправления, общественными и иными организациями;
- 29 пошаговых инструкций для бизнеса подготовлено Уполномоченным, в том числе в рамках собственного информационного проекта «COVID-19. Инфоцентр бизнес-омбудсмена»;
- 24 совещательных органа при органах государственной власти – комиссий, комитетов и рабочих групп, в состав которых вошел Уполномоченный;
- 17 сообществ – общественных организаций и отраслевых объединений бизнеса, с которыми Уполномоченным налажено взаимодействие.

1.1. Структура института

**Уполномоченный
по защите прав предпринимателей в Томской области**

|

Аппарат

7 сотрудников, в т.ч. 6 сотрудников, замещающих должности государственной гражданской службы, и 1 сотрудник по техническому обеспечению

|

Общественный и экспертный советы

В состав входят предприниматели, представители отраслевых объединений и ассоциаций, эксперты в различных отраслях права

|

Консультанты pro bono publico

Юридические фирмы, адвокаты, специалисты в сфере бухгалтерии и кадров, охраны труда, информационных технологий, осуществляющие консультативную помощь в рамках своих компетенций на безвозмездной основе

|

Общественные представители

Территориальные – в муниципальных образованиях Томской области
и отраслевые – в различных сферах предпринимательской деятельности

Общественный и экспертный советы

На заседаниях экспертного и общественного советов при Уполномоченном рассматриваются вопросы, оказывающие или способные оказать существенное влияние на условия ведения предпринимательской деятельности. Экспертные мнения участников учитываются при формировании позиции Уполномоченного при проведении оценки регулирующего воздействия, при подготовке предложений, направляемых в Законодательную Думу Томской области и Уполномоченному при Президенте РФ для включения в ежегодный доклад Президенту РФ о проблемах российского бизнеса.

Так, в январе 2020 года на заседании экспертного совета обсуждалась тема внедрения с 1 июля 2020 года обязательной маркировки лекарственных препаратов. В работе совета приняли участие представители отраслевого объединения «Томская ассоциация аптечных сетей», эксперты в сфере бухгалтерии и налогообложения, общественные представители Уполномоченного. По мнению участников совета, требование для аптек и медицинских учреждений вносить информацию об обороте лекарств в единую электронную систему мониторинга несет ряд обременений для бизнеса. В частности, организации и ИП, у которых возникают сложности с подключением к системе, не смогут осуществлять продажу маркированных лекарственных препаратов, а в случае нарушения указанного требо-

вания рискуют лишиться лицензии. Кроме того, ситуация усложнялась тем, что маркированными лекарственными препаратами по закону не имели права торговать предприятия на применявшемся до 2021 года специальном налоговом режиме ЕНВД, а переход на другие налоговые режимы является для таких предприятий более затратным. На начало 2020 года, по данным регионального Росздравнадзора, в Томской области в системе мониторинга был зарегистрирован лишь 61 % участников оборота лекарственных препаратов, имеющих лицензию на фармацевтическую деятельность, и 23 % участников, имеющих лицензию на медицинскую деятельность, что, по заключению ведомства, несло риск для бизнеса быть исключенными из оборота лекарственных препаратов. Представители фармацевтической отрасли высказали ряд предложений, в частности, ввести пониженную налоговую ставку для аптек как для социально значимых предприятий с целью обеспечения безболезненного перехода к новым условиям работы и во избежание возможного дефицита лекарственных препаратов в регионе. На основании расчетов, представленных участниками экспертного совета, а также опыта других регионов по решению данной проблемы Уполномоченным были сформулированы и направлены в адрес Законодательной Думы Томской области соответствующие предложения.

Также при участии представителей Томского регионального отделения общественной организации малого и среднего бизнеса «Опора России» (далее – «Опора России»), представителей Томского УФАС России и Администрации города Томска состоялось обсуждение проблем, с которыми сталкиваются субъекты предпринимательской деятельности при установке информационных вывесок и информационных конструкций на объектах недвижимости в г. Томске. Участники выделили ряд сложностей в следующих направлениях: проблема определения и разграничения понятий «информационная вывеска», «информационная конструкция» и «рекламная конструкция»; проблемы исполнения требований, предъявляемых к информационным вывескам и конструкциям; проблемы получения разрешения на установку информационных конструкций. По итогам мероприятия были сформулированы и направлены в адрес Администрации Города Томска соответствующие предложения.

В условиях противоэпидемиологических ограничений в связи с распространением COVID-19 обсуждение ряда вопросов, касающихся условий ведения предпринимательской деятельности, с экспертным и предпринимательским сообществом осуществлялось в оперативном режиме взаимодействия со Штабом по обеспечению устойчивого социально-экономического развития Томской области в условиях распространения новой коронавирусной инфекции, в состав которого входит Уполномоченный. Данная деятельность способствовала оперативной оценке принимаемых на региональном уровне мер поддержки бизнеса в условиях сложной экономической ситуации.

Консультанты pro bono publico

Привлечение консультантов pro bono к работе по обращениям субъектов предпринимательской деятельности, поступающих в адрес Уполномоченного, позволяет расширить компетенции Уполномоченного, а также давать разъяснения по текущим вопросам в минимальные сроки. В настоящее время в состав пула входят 19 экспертов. Важность их

участия в работе Уполномоченного и оперативность оказания услуг предпринимателям с их помощью особенно возрастает в существующей экономической обстановке. Также к концу 2020 года особенно остро встала проблема перехода субъектов предпринимательской деятельности, ранее применявших ЕНВД, на иные налоговые режимы, в связи с чем возросла потребность в привлечении консультантов *pro bono* в сфере налогообложения и бухгалтерии.

Общественные представители

Наличие территориальных представителей в муниципальных районах и городских округах обеспечивает доступность и публичность системы защиты прав и законных интересов предпринимателей на территории Томской области. Общественные представители участвуют в работе советов, комиссий и рабочих групп при органах местного самоуправления, в заседаниях органов представительной власти, на которых рассматриваются вопросы, касающиеся условий ведения предпринимательской деятельности, оказывают помощь предпринимателям из муниципальных образований Томской области в подготовке обращений о нарушении их прав, доводят до сведения Уполномоченного информацию о наиболее актуальных проблемах бизнеса на конкретных территориях, способствуют информированию предпринимателей об обучающих мероприятиях, организуемых Уполномоченным.

Отраслевые общественные представители имеют глубокие компетенции в определенных сферах, принимают участие в консультировании предпринимателей по соответствующим вопросам и в работе экспертного совета при Уполномоченном.

Информация об общественных представителях – их функции, компетенция, контактные данные – размещена на сайте Уполномоченного omb-biz.tomsk.ru.

1.2. Взаимодействие с общественными организациями и объединениями предпринимателей

Взаимодействие Уполномоченного с общественными организациями и отраслевыми объединениями предпринимателей Томской области позволяет доводить актуальную информацию до широкого круга предпринимателей в различных отраслях и сферах деятельности, а также получать широкий спектр мнений для анализа и формирования предложений по улучшению условий ведения предпринимательской деятельности в регионе, выявления системных проблем, характерных как для Томской области, так и для РФ в целом, способствует популяризации института Уполномоченного.

Уполномоченный взаимодействует со следующими общественными организациями и объединениями Томской области:

- Томская торгово-промышленная палата;
- Томское отделение Российского союза промышленников и предпринимателей;

- ТРО ООО «Деловая Россия»;
- ТРО ООО МСП «Опора России»;
- Томская ассоциация пищевиков;
- Томское отделение Общероссийского народного фронта;
- НП «Томский автотранспортный союз»;
- «Сибирская торговая ассоциация»;
- НО «Ассоциация «Томское объединение медицинских компаний»;
- Томская ассоциация аптечных сетей;
- Томская областная фермерская ассоциация «Томская АККОР»;
- НП «Союз томских лесопромышленников и лесозэкспортеров»;
- НП «Томское объединение парикмахеров и косметологов»;
- ТРО ООО «Всероссийское общество инвалидов»;
- региональное представительство АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов».

Взаимодействие осуществляется в следующих формах:

- проведение заседаний экспертных и общественных советов при Уполномоченном;
- привлечение бизнеса к проводимым в Томской области процедурам оценки регулирующего воздействия и экспертизы нормативных правовых актов;
- информирование представителей указанных организаций и объединений о проведении публичных обсуждений результатов правоприменительной практики контрольно-надзорных органов;
- организация мероприятий с участием представителей органов власти и предпринимательских сообществ для разъяснения требований законодательства и способов взаимодействия сторон;
- проведение круглых столов, семинаров для предпринимателей.

Так, в рамках взаимодействия с «Опорой России» в 2020 году Уполномоченным был запущен проект по проведению прямых эфиров с предпринимателями региона. Целью проекта является оперативное доведение актуальной информации до предпринимателей, в том числе осуществляющих деятельность на удаленных от областного центра территориях, ответы как на общие, так и на частные вопросы предпринимателей. На уже прошедших эфирах поднимались следующие темы:

- этапы внедрения обязательной маркировки товаров;
- кадастровая оценка недвижимости и снижение имущественного налога;
- особенности применения налоговых спецрежимов в связи с отменой ЕНВД;
- полный перечень действующих ограничений в работе бизнеса в связи с распространением коронавирусной инфекции;
- действующие меры государственной и региональной поддержки бизнеса, пострадавшего в связи с распространением коронавирусной инфекции;
- банковские инструменты финансовой поддержки бизнеса.

В качестве экспертов выступали представители Центрального банка России, региональных УФНС России и Управления Роспотребнадзора, Администрации Томской области. Количество участников каждого из проведенных прямых эфиров составляло более тысячи человек. Эфиры проводятся на регулярной основе.



Во время проведения одного из прямых эфиров с предпринимателями Томской области, на фото: В.А. Падерин, Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Томской области, и С.А. Савина, руководитель Комитета по развитию предпринимательства в муниципальных образованиях Томской области ТРО ООО МСП «Опора России».

В рамках взаимодействия с АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» Уполномоченный входит в состав экспертной группы по мониторингу и контролю за внедрением целевых моделей упрощения процедур ведения бизнеса и повышения инвестиционной привлекательности в Томской области. Экспертная оценка региональных показателей проводится ежеквартально.

Межотраслевой совет

Уполномоченный является председателем Межотраслевого совета потребителей по вопросам деятельности субъектов естественных монополий при Губернаторе Томской области, утвержденного Распоряжением Губернатора Томской области от 29.01.2016 № 34-р. В состав Межотраслевого совета входят представители промышленных предприятий: АО «Сибкабель», ОАО «Томский электромеханический завод им. В.В. Вахрушева»; Законодательной Думы Томской области, в числе которых представители региональных отделений всероссийских политических партий: «Единая Россия», «Справедливая Россия», ЛДПР, «Коммунистическая партия РФ»; региональных отделений всероссийских общественных организаций: «Деловая Россия», «Народный фронт «За Россию», отраслевых объединений: Томской ассоциации пищевиков, Томской областной фермерской ассоциации крестьянских (фермерских) хозяйств и сельскохозяйственных кооперативов России, Союза строителей Томской области, «МПО работодателей

Томской области»; правозащитных организаций: некоммерческого партнерства «Центр правового мониторинга, юридической техники и правозащитной работы «РИМ», Томской региональной правозащитной общественной организации «Союз потребителей», общероссийского общественного движения в защиту прав и интересов потребителей «Объединение потребителей России»; Томского государственного архитектурно-строительного университета; НП по содействию деятельности в жилищной сфере «Томская областная организация предприятий жилищного комплекса», Думы ЗАТО Северск, Общественной палаты Томской области. В 2020 году Межотраслевым советом была проведена работа по рассмотрению пяти инвестиционных программ и корректировок инвестиционных программ субъектов естественных монополий, по результатам которой направлены предложения в Департамент тарифного регулирования Томской области.

Центр «Мой бизнес»

Институт Уполномоченного как элемент инфраструктуры поддержки предпринимательства Томской области представлен в региональном Центре «Мой бизнес» (далее – Центр). Взаимодействие осуществляется на основании соответствующего соглашения, подписанного в I квартале 2020 года. Уполномоченный проводит личные приемы предпринимателей на площадке Центра. Также в 2020 году Уполномоченный принял участие в заседании рабочей группы по социальному предпринимательству, совместно с «Опорой России» провел на площадке Центра экспертный совет по проблемам размещения информационных и рекламных конструкций, принял участие в качестве эксперта в образовательном мероприятии «Слет самозанятых» для граждан, применяющих или планирующих применять новый специальный налоговый режим «Налог на профессиональный доход», организованном по инициативе «Опоры России».



Подписание соглашения о взаимодействии между Уполномоченным и Центром «Мой бизнес», на фото: В.А. Падерин и Ф.А. Косенков, являвшийся на момент подписания директором НО «Фонд развития бизнеса», февраль 2020.



Образовательное мероприятие «Слет самозанятых» в Центре «Мой бизнес», 25 ноября 2020.

1.3. Взаимодействие с федеральными и региональными органами власти, органами местного самоуправления и иными государственными органами

Неотъемлемой частью работы Уполномоченного в деле защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности является конструктивное взаимодействие с федеральными и региональными органами власти, органами местного самоуправления и иными государственными органами.

В настоящее время Уполномоченным заключено 28 соглашений о взаимодействии с указанными структурами. В их числе:

- Прокуратура Томской области;
- Западно-Сибирская транспортная прокуратура;
- Главное управление МЧС России по Томской области;
- Следственное управление Следственного комитета РФ по Томской области;
- Управление Роспотребнадзора по Томской области;
- Управление Федеральной антимонопольной службы по Томской области;
- Управление Роскомнадзора по Томской области;
- Управление Федеральной службы судебных приставов по Томской области;
- Комитет по лицензированию Томской области;

- Управление Россельхознадзора по Томской области;
- Управление Федеральной службы исполнения наказаний по Томской области;
- Межрегиональное Управление государственного автодорожного надзора;
- Департамент по развитию инновационной и предпринимательской деятельности Томской области;
- Администрации Асиновского, Бакчарского, Верхнекетского, Зырянского, Каргасокского, Кожевниковского, Кривошеинского, Молчановского, Парабельского, Первомайского, Тегульдетского, Томского, Чаинского, Шегарского районов и городского округа Стрежевой.

В условиях соглашений сторонами утверждается необходимость информационного обмена, взаимного консультирования, участия в работе общественных и экспертных советов, совместная работа по совершенствованию действующих нормативных правовых актов с целью снижения административных барьеров для бизнеса, проведения совместных мероприятий (круглых столов, семинаров) с целью повышения правовой грамотности субъектов предпринимательской деятельности и разъяснения новаций законодательства, по подготовке пошаговых инструкций по различным вопросам ведения предпринимательской деятельности и иные варианты взаимодействия, направленного на улучшение условий ведения предпринимательской деятельности в регионе. Вне зависимости от наличия соглашений Уполномоченный также осуществляет конструктивное взаимодействие и с иными органами государственной власти и местного самоуправления Томской области.

Так, в рамках взаимодействия с органами власти и местного самоуправления Уполномоченный принимает участие в процедуре оценки регулирующего воздействия (далее – ОРВ) нормативных правовых актов, касающихся условий осуществления предпринимательской деятельности. В 2020 году Уполномоченный принял участие в 98 процедурах. Подробнее об участии Уполномоченного в процедуре ОРВ – в следующих разделах настоящего доклада.

Взаимодействие с федеральными и региональными органами власти

Уполномоченный входит в состав общественного совета при Управлении Федеральной налоговой службы России по Томской области. В рамках работы совета рассматриваются итоги работы ведомства, в том числе ход реализации реформы контрольно-надзорной деятельности, обсуждаются наиболее актуальные системные проблемы, оказывающие влияние на условия ведения предпринимательской деятельности и инвестиционный климат Томской области.

Также Уполномоченный входит в состав экспертных, совещательных и консультативных органов, в числе которых:

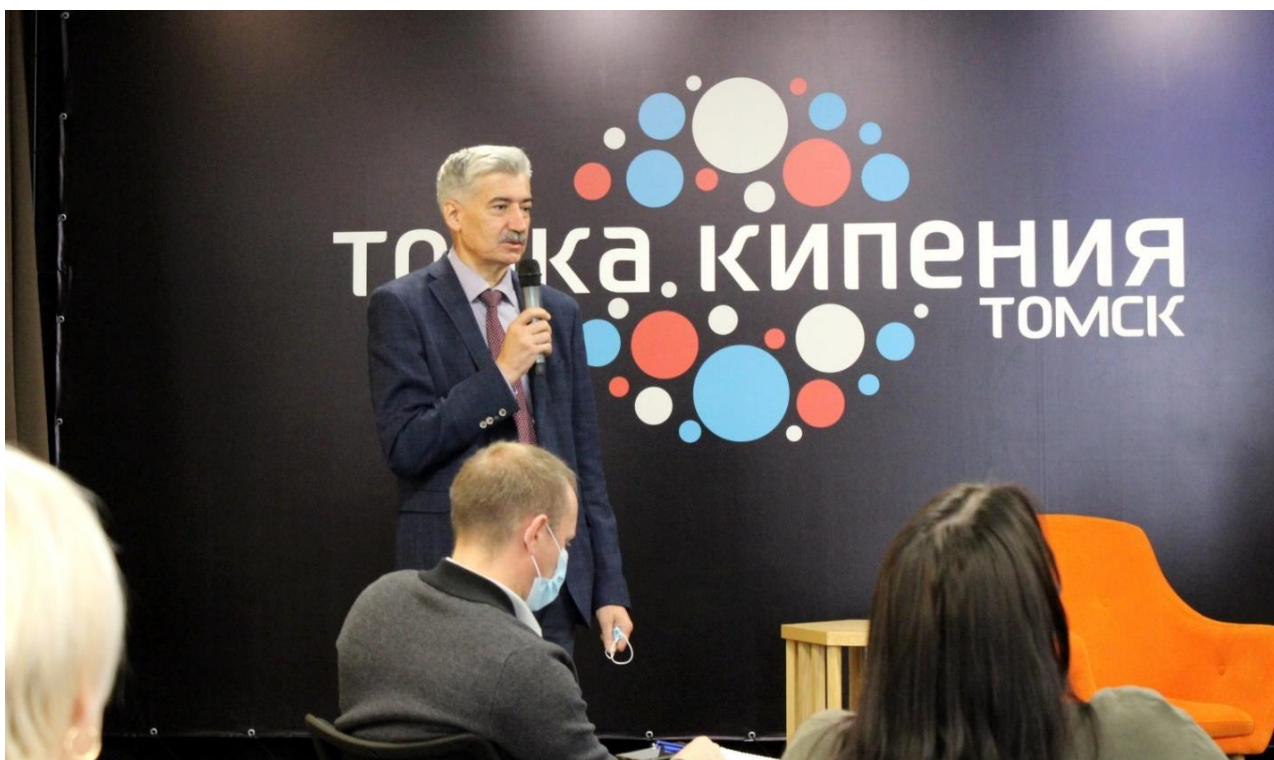
- Совет по улучшению инвестиционного климата в Томской области (Распоряжение Губернатора Томской области от 11.08.2008 № 269-р «О Совете по улучшению инвестиционного климата в Томской области»);

- лицензионная комиссия Томской области по лицензированию деятельности по управлению многоквартирными домами при департаменте ЖКХ и государственного жилищного надзора Томской области (Постановление Губернатора Томской области от 26.11.2014 № 104 «О создании лицензионной комиссии Томской области по лицензированию деятельности по управлению многоквартирными домами»);
- рабочая группа по развитию конкуренции в Томской области при департаменте экономики Томской области (Распоряжение Губернатора Томской области от 06.05.2015 № 127-р «О внесении изменений в распоряжение Губернатора Томской области от 11.08.2008 № 269-р и признании утратившим силу распоряжения Губернатора Томской области от 27.06.2014 № 162-р»);
- комиссия по установлению коэффициента для определения расходов на проведение мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов для расчета платы по договору купли-продажи лесных насаждений, заключенному с субъектами малого и среднего предпринимательства, при Департаменте лесного хозяйства Томской области (Распоряжение Департамента лесного хозяйства Томской области от 11.04.2016 № 444 «О создании комиссии по установлению коэффициента для определения расходов на проведение мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов для расчета платы по договору купли-продажи лесных насаждений, заключенному с субъектами малого и среднего предпринимательства»);
- постоянная комиссия по налогам финансового комитета Законодательной Думы Томской области (Постановление Законодательной Думы Томской области от 28.02.2012 № 109 «О составах постоянных комиссий бюджетно-финансового комитета Законодательной Думы Томской области»);
- постоянная комиссия по промышленности и предпринимательству комитета Законодательной Думы Томской области по экономической политике (Постановление Законодательной Думы Томской области от 24.11.2016 № 129 «О составах постоянных комиссий комитета Законодательной Думы Томской области по экономической политике»);
- межведомственная рабочая группа по вопросам защиты прав предпринимателей при прокуратуре Томской области (Распоряжение прокурора Томской области от 29.04.2013 № 30/7р);
- межведомственная рабочая группа по совершенствованию законодательства Томской области и приведению его в соответствие с изменениями Конституции Российской Федерации и федерального законодательства (Постановление Законодательной Думы Томской области от 27.08.2020 № 2485);
- штаб по обеспечению устойчивого социально-экономического развития Томской области в условиях распространения новой коронавирусной инфекции (Распоряжение Губернатора Томской области от 30.03.2020 № 73-р).

Советник Уполномоченного входит в состав экспертной комиссии по проведению независимой оценки бизнес-планов безработных граждан, желающих организовать предприни-

мательскую деятельность через ОГКУ «Центр занятости населения города Томска и Томского района», а также в состав проектного офиса по внедрению успешных муниципальных практик, направленных на улучшение условий ведения предпринимательской и инвестиционной деятельности в муниципальных образованиях Томской области, под председательством начальника Департамента инвестиций Томской области.

Юрист Уполномоченного входит в состав комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости (Распоряжение Департамента по управлению государственной собственностью Томской области от 21.11.2019 № 94-о «О создании комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости»). Подробнее о работе в составе комиссии – в следующих разделах настоящего доклада.



Семинар для предпринимателей «Оптимизация налога на имущество с учетом новой кадастровой стоимости объекта недвижимости» с участием представителей «Опоры России», Департамента по управлению государственной собственностью Томской области и Управления Росреестра по Томской области, организованный Уполномоченным, 15 сентября 2020.

Важной частью взаимодействия Уполномоченного с федеральными и региональными органами власти является участие Уполномоченного и привлечение им представителей предпринимательского сообщества к участию в публичных обсуждениях результатов правоприменительной практики контрольно-надзорных органов, проводимых в рамках реформы контрольно-надзорной деятельности в РФ. Уполномоченный доводит до сведения руководства ведомств информацию об основных трудностях, с которыми сталкиваются субъекты предпринимательской деятельности при взаимодействии с соответствующими ведомствами, вносит предложения по повышению эффективности этого взаимодействия, сообщает о противоречиях в требованиях, которые обнаруживаются бизнесом при исполнении норм законодательства, а также осуществляет популяризацию публичных обсуждений среди представителей малого и среднего предпринимательства Томской области как инструмента для налаживания конструктивного диалога бизнеса и власти. В 2020 году Уполномоченный принял участие в процедурах публичных обсуждений результатов правоприменительной практики контрольно-надзорных органов, в числе которых: Федеральная служба Росалкогольрегулирования, Государственная инспекция труда в Томской области, региональные управления Россельхознадзора, Росприроднадзора, ФАС, ФНС, Департамента по культуре Томской области.



Публичные обсуждения результатов правоприменительной практики Управления федеральной антимонопольной службы России по Томской области в режиме видеоконференцсвязи, 11 ноября 2020.

В рамках взаимодействия с органами прокуратуры Томской области Уполномоченный принимает участие в заседаниях рабочих групп при ведомстве, на которых обсуждаются актуальные проблемы осуществления предпринимательской деятельности в регионе. Органами прокуратуры оказывается помощь Уполномоченному в защите прав предпринимателей при взаимодействии с контрольно-надзорными органами: при проведении проверочных мероприятий,

в том числе в случаях истребования дополнительных (не предусмотренных к обязательному предоставлению) документов. По обращениям Уполномоченного прокуратурой проводятся проверки законности действия органов власти и принимаются меры прокурорского реагирования. В 2020 году Уполномоченным совместно с прокурором области проводились совместные приемы предпринимателей, в ходе которых были даны консультации, а по результатам получены обращения от предпринимателей, на основании которых прокуратурой области был проведен анализ и даны официальные заключения о наличии или отсутствии в действиях органов власти фактов препятствования осуществлению предпринимательской деятельности.



Совместный прием предпринимателей Уполномоченным и прокурором области (по видеоконференцсвязи), 22 мая 2020.



Совместный прием предпринимателей Уполномоченным и прокурором области (по видеоконференцсвязи), 16 октября 2020.

При активном участии Прокуратуры Томской области проводится анализ исследования «Индекс «Административное давление» (далее – Индекс), подготовку которого в 2019 и в 2020 годах проводил Уполномоченный при Президенте РФ. Индекс позволяет оценить, насколько успешно ликвидируются избыточные требования к предпринимателям со стороны контрольно-надзорных органов, соответствуют ли предъявляемые наказания серьезности нарушений, дает возможность выявить и пресечь факты проведения проверок с нарушением правил. Исследование основано на данных, представленных контрольно-надзорными органами, Минэкономразвития РФ, Росстатом, на данных Единого реестра проверок и судебной статистики. В исследовании участвуют все субъекты РФ. С участием органов региональной прокуратуры проводится анализ показателей Томской области в рейтинге и вырабатываются предложения по их улучшению. Подробнее об Индексе – в следующих разделах настоящего доклада.

Взаимодействие с органами местного самоуправления

В целях обеспечения эффективной реализации мероприятий по защите прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности в муниципальных образованиях Томской области Уполномоченным на постоянной основе используются следующие формы взаимодействия с органами местного самоуправления:

- рассмотрение обращений о нарушениях прав субъектов предпринимательской деятельности и принятие согласованных мер реагирования по восстановлению нарушенных прав предпринимателей;
- досудебное урегулирование конфликта (при возможности) по жалобам субъектов предпринимательской деятельности на действия (бездействие) органов местного самоуправления и должностных лиц муниципальных образований;
- выработка предложений, направленных на повышение эффективности мер по защите прав предпринимателей в пределах компетенции сторон, совершенствование действующего законодательства, направленного на установление, соблюдение и реализацию прав предпринимателей;
- участие в совместных мероприятиях по вопросу защиты прав и законных интересов предпринимателей, улучшения предпринимательского климата, развития бизнеса на территории муниципальных образований;
- обмен информацией о выявленных нарушениях прав предпринимателей, а также о мерах, принятых в целях их восстановления;
- выявление актуальных проблем предпринимательства, характерных для отдельных территорий;
- проведение семинаров для предпринимателей из муниципальных образований Томской области, организуемых Уполномоченным совместно с представителями органов государственной власти, в том числе и контрольно-надзорных органов, посредством видеоконференцсвязи на базе администраций муниципалитетов;
- проведение процедуры ОРВ и экспертизы нормативных правовых актов, касающихся различных сфер осуществления предпринимательской деятельности.

Взаимодействие с Уполномоченным при Президенте РФ

В течение всего срока работы института бизнес-омбудсмена на территории Томской области взаимодействие с Уполномоченным при Президенте РФ осуществлялось в следующих формах:

- постоянная работа в Единой информационной системе, разработанной аппаратом Уполномоченного при Президенте РФ, которая позволяет отслеживать работу регионального Уполномоченного в части учета и рассмотрения жалоб и обращений субъектов предпринимательской деятельности;
- регулярное направление в аппарат Уполномоченного при Президенте РФ справочной информации по установленным формам;
- регулярный обмен информационно-аналитическими материалами, статистическими данными и иными сведениями по приоритетным направлениям деятельности (о нарушениях прав предпринимателей, о законодательных инициативах, о выявлении системных проблем, препятствующих развитию предпринимательства, и др.);
- направление Уполномоченному при Президенте РФ предложений по улучшению условий ведения предпринимательской деятельности с целью включения в ежегодный доклад Президенту РФ о проблемах российского бизнеса;
- направление в адрес Уполномоченного при Президенте РФ обращений от предпринимателей региона по острым вопросам, требующим оперативного решения;
- направление пресс-релизов для размещения на официальном сайте Уполномоченного при Президенте РФ ombudsmanbiz.ru;
- участие в вебинарах по различным тематикам, организуемых аппаратом Уполномоченного при Президенте РФ, которые способствуют выработке общей позиции, позволяют задать интересующие вопросы, услышать мнение коллег и экспертов;
- участие во всероссийских конференциях и совещаниях, проводимых аппаратом Уполномоченного при Президенте РФ.

Помимо указанных мероприятий, в течение 2020 года в связи с ухудшением экономической ситуации и условий ведения предпринимательской деятельности из-за распространения коронавирусной инфекции аппаратом Уполномоченного при Президенте РФ проводились опросы предпринимателей в субъектах РФ с целью оценки состояния бизнеса и выработки предложений по корректировке мер государственной поддержки бизнеса, пострадавшего в связи с пандемией. В целях получения объективной оценки аппаратом Уполномоченного при Президенте РФ были опрошены субъекты предпринимательской деятельности в регионах РФ, в том числе Томской области. Результаты данных опросов, условия ведения бизнеса в субъектах РФ, меры государственной и региональной поддержки обсуждались на онлайн-совещаниях, проводимых аппаратом Уполномоченного при Президенте РФ в еженедельном режиме.

В IV квартале 2020 года взаимодействие было прекращено по инициативе Уполномоченного при Президенте РФ с уведомлением о прекращении доступа аппарата Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области к указанным информационным ресурсам.

1.4. Информационное обеспечение деятельности

В соответствии с Законом Томской области № 242-03 одной из задач института Уполномоченного является информационное обеспечение своей деятельности. Соответствующая работа проводится с целью:

- информирования предпринимателей Томской области о полномочиях и компетенциях Уполномоченного в сфере защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности;
- привлечения бизнеса к обсуждению проблем, в том числе и системных, и совместной проработке предложений по их решению;
- поощрения легального ведения бизнеса, с одной стороны, и формирования положительного имиджа предпринимателя в общественном сознании – с другой.

Каналы распространения информации:

- официальный интернет-сайт Уполномоченного;
- страницы Уполномоченного в социальных сетях «ВКонтакте», Facebook, Instagram;
- группа в мессенджере WhatsApp;
- присутствие в чате Томского объединения предпринимателей в Telegram;
- СМИ Томска и Томской области: интернет-порталы, печатные издания (газеты и журналы), радио, телевидение;
- официальные сайты Администрации Томской области, Администрации г. Томска, а также администраций муниципальных образований региона;
- сайты общественных организаций, объединений предпринимателей, федеральных и региональных органов власти и иных организаций, участвующих в совместных мероприятиях;
- направление информации общественным представителям Уполномоченного в муниципальных образованиях Томской области с целью ее распространения среди предпринимателей муниципальных образований;
- распространение раздаточных материалов на мероприятиях, организованных Уполномоченным или проходящих с его участием.

Сайт Уполномоченного

Официальный интернет-сайт Уполномоченного omb-biz.tomsk.ru функционирует с начала работы института в Томской области – с 2014 года, и создан с целью информирования предпринимателей о деятельности института, актуальных вопросах в сфере бизнеса и предоставления возможности для связи с Уполномоченным.

Сайт содержит информацию об институте: его функциях и полномочиях, результатах работы, графике приема, контактные данные Уполномоченного, сотрудников аппарата, общественных представителей, содержит формы для направления обращений и вопросов,

полезную информацию для предпринимателей: новости, разъяснения изменений законодательства, пошаговые инструкции, информацию о «горячих линиях» Уполномоченного по наиболее актуальным вопросам, виды поддержки бизнеса.

В 2020 году в связи с ухудшением экономической ситуации из-за распространения коронавирусной инфекции Уполномоченным был реализован собственный информационный проект «COVID-19. Инфоцентр бизнес-омбудсмена» (далее – Инфоцентр), для которого был создан соответствующий раздел сайта. Инфоцентр открыт с целью предоставления предпринимателям Томской области актуальной информации о действующих государственных и региональных мерах поддержки бизнеса, публикации коротких алгоритмов действий в наиболее распространенных ситуациях, а также предоставляет возможность обратиться с вопросами и получить оперативную консультацию экспертов. В подготовке материалов для Инфоцентра участвуют представители органов региональной власти, контрольно-надзорных органов, иных ведомств и партнеры Уполномоченного – эксперты в сфере юриспруденции, бухгалтерии, трудовых отношений.

Для оценки посещаемости сайта и анализа поведения пользователей Уполномоченным используется бесплатный сервис веб-аналитики «Яндекс Метрика». Согласно данным «Яндекс Метрики», за период с 1 января по 31 декабря 2020 года на сайт Уполномоченного было совершено 10 610 визитов, что на 40 % больше, чем за тот же период 2019 года. Из них 7189 совершены уникальными (не повторяющимися) пользователями. Средняя посещаемость сайта в сутки составила 29 визитов и 19 уникальных (не повторяющихся) пользователей. Основная доля аудитории – 30,8 % – пользователи в возрасте 25-34 года, 30 % – в возрасте 35-44 года.

Присутствие в социальных сетях

Группы Уполномоченного в социальных сетях «ВКонтакте» и Facebook действуют с 2015 года и используются для оперативного информирования предпринимателей о предстоящих мероприятиях, организованных Уполномоченным или проходящих с его участием, для размещения публикаций, содержащих результаты работы по обращениям предпринимателей, а также для трансляции полезной информации, опубликованной на сайте. В социальной сети «ВКонтакте» также размещена форма для направления обращения в адрес Уполномоченного.

С 2015 года функционирует официальный YouTube-канал Уполномоченного. На канале публикуются видеоматериалы по актуальным темам, связанным с ведением предпринимательской деятельности в регионе: участие малого и среднего бизнеса в госзакупках, реформа контрольной и надзорной деятельности, вопросы применения онлайн-касс и другие. Также на канале размещаются записи прямых эфиров, проводимых Уполномоченным совместно с «Опорой России».

В 2020 году был создан аккаунт Уполномоченного в Instagram. На странице публикуются материалы под постоянными рубриками: «Полезная информация», «Работа по обращениям», «Цифра месяца», анонсы предстоящих и репортажи с прошедших мероприятий,

оперативная информация о нововведениях в законодательстве, касающихся предпринимательской деятельности, напоминания (к примеру, о наступлении очередных этапов внедрения государственных информационных систем), информация о реализуемых органами власти мерах поддержки бизнеса в условиях распространения коронавирусной инфекции, проводятся опросы и голосования по различным вопросам в сфере бизнеса. Также в профиле размещаются ссылки на актуальные документы, онлайн-форму для направления обращений в адрес Уполномоченного, записи прямых эфиров, контакты. Присутствие Уполномоченного в Instagram позволило повысить оперативность распространения информации среди предпринимателей, а также улучшить информационный обмен с другими государственными органами, чьи профили также представлены в данной социальной сети.

Работа со СМИ

Одним из способов доведения до широкой аудитории информации о деятельности Уполномоченного, о наиболее актуальных вопросах взаимодействия бизнеса и власти являются выступления Уполномоченного в средствах массовой информации.

В 2020 году информация о деятельности Уполномоченного размещалась:

- в печатных изданиях: журнал «Ваши личные финансы», газеты «МК в Томске», «Коммерсантъ»;
- на интернет-порталах и в интернет-изданиях: «В Томске», «Томск.ру», «Томский обзор», «Томская интернет-газета», «Форум.томск.ру», «Континент Сибирь», «Рамблер», «Газета «Учет.Налоги.Право»;
- на сайтах информационных агентств: «РИА Томск», «НИА Томск», «Агентство новостей ТВ2», «Интерфакс-Россия», «Интерфакс-Сибирь», ТАСС, ИА «Красная весна», «Байкал 24», Regnum;
- в новостных агрегаторах: Seldon.News, «Городской портал», «БезФормата.ру», Babr24.com;
- на телеканалах: ГТРК Томск, Губернский телеканал «Томское время»;
- на радиостанции «Радио Сибирь»;
- на сайтах Администрации Томской области, Законодательной Думы Томской области и Уполномоченного при Президенте РФ.

Все публикации были размещены бесплатно.

В 2020 году преобладающей тематикой выступлений Уполномоченного в СМИ стало влияние новой коронавирусной инфекции на условия ведения бизнеса. Уполномоченный выступал в СМИ по следующим аспектам:

- виды и порядок получения государственных и региональных мер поддержки бизнеса, пострадавшего в связи с пандемией;
- основные проблемы, с которыми сталкиваются предприниматели при получении указанных мер поддержки;
- состояние различных отраслей бизнеса Томской области в период пандемии.

Кроме того, Уполномоченный выступал в СМИ по следующим темам:

- введение института самозанятых;
- улучшение позиций Томской области в федеральном рейтинге снижения административного давления на бизнес;
- взаимодействие бизнеса с контрольно-надзорными органами и участие Уполномоченного в решении конфликтов;
- отмена ЕНВД и предложения по изменению условий применения иных специальных налоговых режимов;
- проведение новой кадастровой оценки объектов недвижимости;
- основные проблемы бизнеса в Томской области и деятельность Уполномоченного (в рамках пресс-конференций);
- также традиционно освещение в СМИ получает ежегодное выступление Уполномоченного с докладом о результатах деятельности за предыдущий календарный год.



Интервью Губернскому телеканалу «Томское время», ноябрь 2020.

2. Работа Уполномоченного по предотвращению нарушения прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности и восстановлению, в пределах компетенции, их нарушенных прав

2.1. Количественные показатели работы с обращениями

Основным направлением деятельности Уполномоченного в соответствии с Законом Томской области № 242-03 является работа с обращениями субъектов предпринимательской деятельности. По мере поступления обращений осуществляется их анализ, выявляются системные проблемы, с которыми сталкиваются предприниматели в ходе своей текущей деятельности.

В 2020 году в адрес Уполномоченного поступило 425 обращений, в том числе:

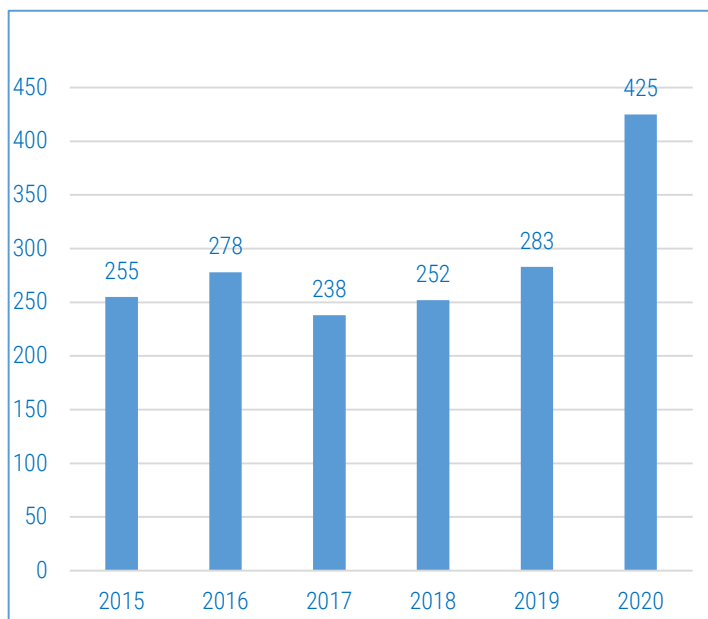
- 169 жалоб (обращения, содержащие просьбу о восстановлении или защите нарушенных прав и законных интересов);
- 3 предложения (рекомендации предпринимателей по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и должностных лиц);
- 253 устных обращения (обращения по вопросам ведения предпринимательской деятельности в регионе, нарушения прав и законных интересов). По всем устным обращениям даны рекомендации и разъяснения о способах решения обозначенных в обращениях вопросов. По тем проблемам, которые не представлялось возможным оперативно разрешить непосредственно в ходе общения, были приняты письменные обращения.

Кроме того, Уполномоченным на постоянной основе осуществляются консультации субъектов предпринимательской деятельности, как в процессе тематических совещаний и круглых столов, так и в ходе встреч с предпринимателями из муниципалитетов.

Из всех обращений, поступивших Уполномоченному в 2020 году, 414 обращений (или 97 % от всех обращений) были направлены непосредственно заинтересованными лицами; 5 обращений поступили через Уполномоченного при Президенте РФ; 5 обращений были получены через Администрацию Томской области; 1 обращение поступило через приемную Президента РФ в Томской области.

На Диаграмме 1 представлена динамика обращений к Уполномоченному, начиная с 2015 года.

Диаграмма 1. Динамика обращений, 2015-2020 гг.



Существенный прирост обращений в 2020 году обусловлен негативным влиянием коронавируса COVID-19 на условия ведения бизнеса и на экономику в целом. Распределение обращений по категориям за 2020 год представлено в Таблице 1.

Таблица 1

Распределение обращений по категориям в 2020 году		
Наименование	Кол-во	%
Обращения, связанные с COVID-19	166	39,1%
Взаимодействие с контрольно-надзорными органами	92	21,6%
В том числе в сфере налогообложения	35	8,2%
Земельные и имущественные отношения	51	12,0%
Административные правоотношения	17	4,0%
Финансовая поддержка со стороны государства	17	4,0%
Государственные закупки	9	2,1%
Уголовно-процессуальные правоотношения	8	1,9%
Предоставление отчетности	8	1,9%
Интеллектуальные и авторские права	7	1,6%
Внедрение информационных систем (ЕГАИС, ККТ и др.)	6	1,4%
Исполнительное производство	6	1,4%
Экология, санитария	6	1,4%
Лицензирование	5	1,2%
Транспортные перевозки	4	0,9%
Антимонопольное законодательство	3	0,7%
Жилищно-коммунальное хозяйство	3	0,7%
Природопользование	2	0,5%
Оказание медицинских услуг	2	0,5%
Миграционное законодательство	2	0,5%
Трудовое законодательство	1	0,2%
Сельское хозяйство	1	0,2%
не входят в компетенцию Уполномоченного	9	2,1%
ИТОГО	425	

Основная категория обращений, поступивших в адрес Уполномоченного в 2020 году, была связана с влиянием на условия ведения предпринимательской деятельности новой коронавирусной инфекции COVID-19. В общей сложности поступило 166 обращений (39,1 %) из различных сфер бизнеса, на которые так или иначе повлияла пандемия коронавируса. Пик по количеству таких жалоб пришелся на апрель 2020 года, когда было зарегистрировано 71 обращение. Кроме того, основными причинами для обращений предпринимателей остаются проблемы, связанные с взаимодействием с контрольно-надзорными органами (21,6 % всех обращений), а также проблемы в сфере земельных и имущественных отношений (12 % всех обращений). В топ-5 проблем бизнеса также вошли административные правоотношения и проблемы, связанные с получением финансовой поддержки от государства. Сравнительные данные за период с 2015 по 2020 год можно увидеть в Таблице 2.

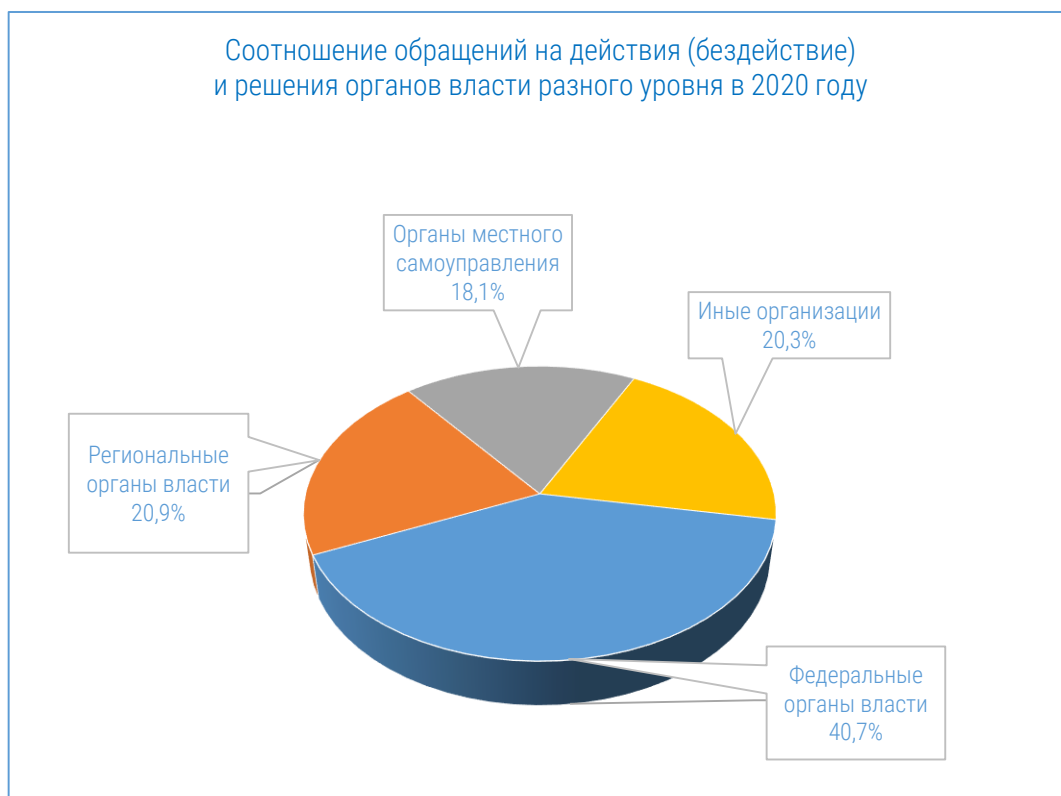
Таблица 2

Распределение обращений по категориям с 2015 по 2020 год												
Наименование	2015		2016		2017		2018		2019		2020	
	К-во	%	К-во	%	К-во	%	К-во	%	К-во	%	К-во	%
Обращения, связанные с COVID-19	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	166	39,1%
Взаимодействие с контрольно-надзорными органами	41	16%	67	24%	89	37%	53	21%	42	15%	92	21,6%
В том числе в сфере налогообложения	31	12%	34	12%	34	14%	25	10%	9	3%	35	8,2%
Земельные и имущественные отношения	102	41%	53	19%	46	19%	56	22%	44	16%	51	12,0%
Административные правоотношения	17	7%	0	0%	0	0%	7	3%	26	9%	17	4,0%
Финансовая поддержка со стороны государства	15	6%	7	3%	12	5%	17	7%	9	3%	17	4,0%
Государственные закупки	5	2%	13	5%	3	1%	7	3%	15	5%	9	2,1%
Уголовно-процессуальные правоотношения	7	3%	15	5%	9	4%	11	4%	26	9%	8	1,9%
Предоставление отчетности	0	0%	0	0%	0	0%	7	3%	20	7%	8	1,9%
Интеллектуальные и авторские права	0	0%	0	0%	0	0%	7	3%	3	1%	7	1,6%
Внедрение информационных систем	0	0%	76	27%	42	18%	32	13%	34	12%	6	1,4%
Исполнительное производство	9	4%	0	0%	4	2%	3	1%	2	1%	6	1,4%
Экология, санитария	6	2%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	6	1,4%
Лицензирование	6	2%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	5	1,2%
Транспортные перевозки	12	5%	7	3%	7	3%	7	3%	3	1%	4	0,9%
Антимонопольное законодательство	0	0%	0	0%	0	0%	4	2%	10	4%	3	0,7%
Жилищно-коммунальное хозяйство	0	0%	0	0%	3	1%	2	1%	3	1%	3	0,7%
Природопользование	4	2%	6	2%	2	1%	8	3%	21	7%	2	0,5%
Оказание медицинских услуг	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	5	2%	2	0,5%
Миграционное законодательство	0	0%	4	1%	2	1%	0	0%	0	0%	2	0,5%
Трудовое законодательство	0	0%	4	1%	7	3%	6	2%	9	3%	1	0,2%
Сельское хозяйство	0	0%	0	0%	0	0%	6	2%	0	0%	1	0,2%
не входят в компетенцию Уполномоченного	26	10%	26	9%	12	5%	17	7%	10	4%	9	2,1%
ИТОГО	250		278		238		250		282		425	

Если не брать в расчет обращения, связанные с влиянием пандемии, то тенденция по распределению обращений по категориям из года в год меняется несущественно. Как видно из таблицы, практически все категории в той или иной степени подтверждают свою долевую значимость из года в год. Исключением в 2020 году стала категория обращений, связанных с внедрением информационных систем (ККТ, Меркурий и др). Однако нельзя сказать, что данные вопросы утратили свою актуальность, просто в этом году они отошли на второй план благодаря коронавирусу.

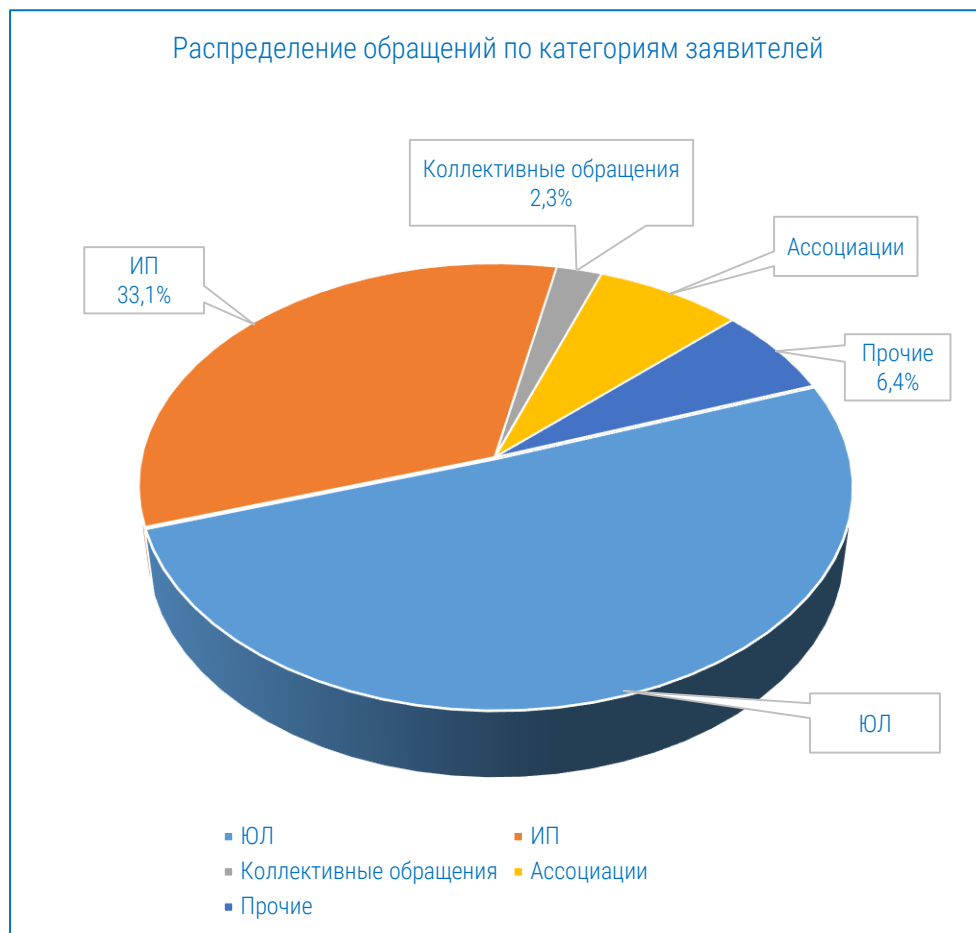
Как видно из Диаграммы 2, в 2020 году обращения субъектов предпринимательской деятельности в своем большинстве содержали жалобы на федеральные органы власти (40,7 %), 20,9 % – на региональные органы власти, 17,1 % – на органы местного самоуправления. Примерно в таком же объеме (20,3 %) в обращениях предпринимателей фигурировали иные организации (естественные монополии, государственные унитарные предприятия, банки и др.).

Диаграмма 2



Распределение обращений к Уполномоченному по категориям заявителей показано на Диаграмме 3. Больше половины всех обращений, адресованных Уполномоченному в 2020 году, поступило от юридических лиц (50,6 %). Доля обращений от индивидуальных предпринимателей составила 33,1 %.

Диаграмма 3



2.2. Обращения, связанные с ограничениями и запретами в период пандемии новой коронавирусной инфекции

В 2020 году экономика России столкнулась с беспрецедентным снижением деловой активности, связанной с необходимостью борьбы с распространением новой коронавирусной инфекции, негативный эффект которой был усилен обвалом стоимости нефти, падением цен на экспорт. Взаимодействие данных факторов привело к падению ВВП, сокращению реальных доходов населения, росту безработицы, торможению потребления и инвестиций, что, по словам Председателя Правительства РФ М.В. Мишустина, стало «серьезным ударом по бюджету».

Объявление Президентом РФ в апреле-мае 2020 года нерабочих дней, введение во всех субъектах РФ с марта 2020 года режима функционирования «повышенная готовность», массовый перевод сотрудников на дистанционную работу, ограничение транспортного сообщения фактически остановили деятельность предприятий общественного питания, гостиниц и отелей, фитнес-центров, туристических и транспортных компаний, организаций, оказывающих образовательные услуги в очном режиме, предприятий из индустрии красоты и развлечений.

В сложившейся непростой ситуации все участники рынка были вынуждены в экстренном порядке перестраивать свои бизнес-процессы, инвестировать дополнительные средства в обеспечение безопасности сотрудников и посетителей, реализацию комплекса мер по противодействию распространению коронавирусной инфекции, формированию и поддержанию повышенных товарных запасов, оперативно отслеживать изменения в законодательстве, направленные на борьбу с распространением новой коронавирусной инфекции.

Пандемия внесла существенные коррективы и в текущую работу Уполномоченного. На второй план ушли вопросы, которые многие годы были основными среди проблем бизнеса: имущественные отношения, контрольно-надзорная деятельность, административное производство. Зато появилось много вопросов, вызванных сложившейся эпидемиологической ситуацией, которые требовали оперативного решения. Показательно, что на 60 % по сравнению с 2019 годом увеличилось число устных обращений, включая звонки на «горячую линию», обращения в мессенджерах и социальных сетях. Выросло и число письменных обращений.

В целом устные и письменные обращения к Уполномоченному субъектов предпринимательской деятельности, связанные с ограничениями и запретами в период пандемии новой коронавирусной инфекции, составили 39 % от общего числа рассмотренных Уполномоченным в 2020 году обращений. Причем наибольшее число обращений по «коронавирусной» тематике было зафиксировано в связи с принятием распоряжения Администрации Томской области от 18.03.2020 № 156-ра «О введении режима функционирования «Повышенная готовность» для органов управления и сил звеньев территориальной подсистемы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций на территории Томской области» (далее – Распоряжение № 156-ра), когда бизнес впервые столкнулся с введенными ограничительными мерами, запретом на осуществление определенных видов деятельности, необходимостью перевода сотрудников на дистанционную работу.

Поэтому в конце марта – начале апреля 2020 года основными вопросами, с которыми обращались субъекты предпринимательской деятельности к Уполномоченному, стали разъяснения отдельных положений указанного распоряжения, в том числе:

- какие организации могут продолжать работать, а какие должны приостановить осуществление деятельности;
- каков порядок перевода сотрудников на дистанционный режим работы;

- как должна выглядеть справка, выдаваемая работодателем работнику для подтверждения того факта, что он не соблюдает режим самоизоляции и передвигается по городу или области в связи с выполнением трудовых обязанностей;
- какие субъекты предпринимательской деятельности входят в перечень отраслей российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции;
- чем можно подтвердить, что организация или индивидуальный предприниматель осуществляет деятельность, включенную в перечень пострадавших отраслей экономики;
- кто может претендовать на меры государственной поддержки в связи с приостановлением деятельности, какие документы необходимы для получения мер поддержки;
- в отношении каких лицензий установлена возможность продления, в каких случаях автоматическое продление невозможно.

В середине апреля 2020 года Администрацией Томской области были внесены первые послабления в Распоряжение № 156-ра: разрешено осуществлять деятельность парикмахерским, салонам красоты, баням, саунам, бассейнам, оказывать бытовые услуги. В связи с чем предприниматели из данных сфер деятельности обращались к Уполномоченному за разъяснением возникающих у них вопросов, касающихся:

- порядка уведомления Администрации Томской области о возобновлении деятельности, способа заполнения необходимых документов;
- санитарно-эпидемиологических требований, которые необходимо соблюдать для возобновления деятельности;
- формы обязательного уведомления клиентом салона красоты, парикмахерской о соблюдении санитарно-эпидемиологических требований.

В мае субъекты предпринимательской деятельности обращались к Уполномоченному:

- за разъяснением действующих государственных и региональных мер поддержки бизнеса в условиях ограничения деятельности (безвозмездные субсидии, льготные кредиты, налоговые каникулы, отсрочка по уплате арендной платы за пользование государственным или муниципальным имуществом);
- по возможности получения льготы по арендной плате за пользование имуществом, находящимся в частной собственности;
- по проблемным вопросам, связанным с получением мер государственной поддержки (порядок и основания получения предпринимателями субсидий на работников, основания отказа в предоставлении субсидии и т.д.);
- за оказанием содействия во включении в перечень «пострадавших» отраслей дополнительных кодов ОКВЭД.

В июне-июле 2020 года обращения субъектов предпринимательской деятельности, связанные с последствиями пандемии новой коронавирусной инфекции, касались следующих проблем:

- отказы банков в предоставлении кредитов на льготных условиях или реструктуризации задолженности по кредитам;
- недостаточности мер поддержки для предприятий, входящих в перечень пострадавших отраслей;
- необходимости возобновления деятельности в очном режиме организациями и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими деятельность в сфере общепита, фитнес-индустрии, дополнительного образования (автошколы, повышение квалификации и т.д.).

С августа в связи с возобновлением очной формы деятельности в большинстве сфер бизнеса предприниматели начали постепенно возвращаться к привычной жизни с ее текущими проблемами, что подтверждается темами жалоб Уполномоченному: проведение внеплановых проверок, аренда, выкуп муниципального имущества, обжалование административных штрафов, решений и действий должностных лиц и др. Обращения по «коронавирусной» тематике стали поступать реже и в основном касались вопросов получения мер поддержки и разъяснения порядка соблюдения отдельных санитарно-эпидемиологических требований.

В обозначенный период значительный объем работы Уполномоченного составлял мониторинг законодательства, направленного на борьбу с распространением новой коронавирусной инфекции. Цель мониторинга – оперативное информирование предпринимателей обо всех новациях, разработка форм необходимых документов и инструкций для бизнеса, подготовка предложений о принятии дополнительных мер поддержки с учетом интересов предпринимательского сообщества.

В связи с этим можно выделить следующие направления деятельности Уполномоченного по оказанию содействия субъектам предпринимательской деятельности в условиях распространения новой коронавирусной инфекции:

1. Информирование по вопросам, вызванным мерами, направленными на борьбу с новой коронавирусной инфекцией, разработка форм документов, инструкций, памяток.
2. Индивидуальное консультирование по текущим вопросам деятельности, участие в решении возникших проблем.
3. Мониторинг текущей ситуации в регионе, формирование предложений по разрешению системных затруднений бизнеса.

Перечисленные направления деятельности включают:

1. Как было отмечено ранее, в связи с введением в Томской области в середине марта 2020 года режима функционирования «повышенная готовность» и ограничением возможности осуществления деятельности многие предприниматели нуждались в оперативном информировании об актуальном нормативном правовом регулировании деятельности для принятия мер, направленных на адаптацию к новым условиям и сохранение бизнеса.

В такой ситуации сотрудники аппарата Уполномоченного отслеживали все изменения, вносимые в Распоряжение Администрации Томской области № 156-ра, анализировали их и размещали на сайте Уполномоченного самую важную для бизнеса информацию, касающуюся приостановления или возможности возобновления деятельности, условий начала деятельности, требований по соблюдению санитарно-эпидемиологического законодательства. Также велось консультирование по телефону «горячей линии», созданной для оперативного информирования бизнеса о текущих изменениях законодательства.

К примеру, к Уполномоченному обратился предприниматель из Первомайского района Томской области, осуществляющий деятельность в сфере общепита, для разъяснения возможности продажи готовой еды навынос, порядка упаковки и оплаты реализованной продукции. Несмотря на введенную Распоряжением № 165-ра на дату обращения возможность продажи предприятиями общепита готовой еды навынос, а также имеющийся спрос на данный вид услуг, предприниматель не возобновлял работу, опасаясь ответственности за возможное нарушение санитарно-эпидемиологических требований. После получения консультации Уполномоченного по всем возникшим вопросам заявитель приступил к работе.

Также Уполномоченным для предпринимателей были разработаны и размещены на официальном сайте пошаговые инструкции по наиболее востребованным темам, содержащие подробные разъяснения алгоритма действий в той или иной ситуации:

- Инструкция по получению субсидии субъектами малого и среднего предпринимательства (Постановление Правительства РФ от 24.04.2020 № 576 «Об утверждении Правил предоставления в 2020 году из федерального бюджета субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства, ведущим деятельность в отраслях российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции»). Указанная пошаговая инструкция содержит информацию об основаниях предоставления субсидии (кто вправе претендовать на ее получение, каким образом проверить включение заявителя в Единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства и т.д.), в каком порядке подается заявление в ФНС России на получение субсидии, что может стать основанием для отказа в предоставлении субсидии и т.д.

- Инструкция для субъектов предпринимательской деятельности, столкнувшихся с проблемами в сфере государственных и муниципальных закупок в период пандемии. В данной инструкции содержится информация о разъяснениях законодательства в связи с принятием Федерального закона от 01.04.2020 № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций», которым были предусмотрены послабления в отношении исполнения государственных и муниципальных контрактов, заключенных до 01.04.2020, а также особенности заключения государственных и муниципальных контрактов после 01.04.2020.

- Инструкция, разъясняющая порядок и основания проведения внеплановых проверок в условиях борьбы с распространением новой коронавирусной инфекции, мораторий на проведение плановых проверок (Постановление Правительства РФ от 03.04.2020 № 438 «Об особенностях осуществления в 2020 году государственного контроля (надзора), муниципального контроля и о внесении изменения в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»).

- Инструкция для субъектов предпринимательской деятельности, имеющих лицензии или разрешения на осуществление деятельности, срок которых истекал в период с 15.03.2020 по 31.12.2020 (Постановление Правительства РФ от 03.04.2020 № 440 «О продлении действия разрешений и иных особенностях в отношении разрешительной деятельности в 2020 году»). В инструкции содержится информация о видах лицензий, подлежащих автоматическому продлению, о способах продления лицензий, которые не вошли в перечень автоматического продления, а также об обстоятельствах, препятствующих автоматическому продлению отдельных видов лицензий.

- Инструкция по вопросам, возникающим в сфере исполнительного производства в период пандемии. В инструкции содержатся рекомендации для субъектов предпринимательской деятельности, у которых возникли проблемы со своевременным исполнением по возбужденным исполнительным производствам, для смягчения сложившейся ситуации в соответствии с положениями Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве».

- Инструкции в сфере трудовых отношений, разъясняющие работодателям порядок перевода сотрудника на дистанционный режим работы, на неполное рабочее время, оформления простоя, сокращения сотрудника.

- Инструкция по соблюдению требований Роспотребнадзора, содержащихся в письме от 21.04.2020 № 02/7500-2020-24 «О направлении рекомендаций по организации работы сферы услуг по профилактике COVID-19».

- Инструкция для субъектов предпринимательской деятельности, являющихся арендаторами имущества, находящегося в государственной, муниципальной или частной собственности, по вопросам получения отсрочки/рассрочки или льготы по уплате арендой платы (Федеральный закон от 01.04.2020 № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»).

Для информационной поддержки субъектов предпринимательской деятельности Уполномоченным на официальном сайте размещались сведения о действующих федеральных, региональных и муниципальных мерах поддержки, а также наряду с Центром «Мой бизнес» осуществлялось консультирование относительно условий и порядка получения бизнесом мер поддержки.

2. Второе направление в рамках деятельности Уполномоченного по оказанию содействия субъектам предпринимательской деятельности в условиях распространения новой коронавирусной инфекции – индивидуальное консультирование по текущим вопросам деятельности, участие в решении возникших проблем.

Главные проблемы, с которыми обращались к Уполномоченному субъекты предпринимательской деятельности, касались необходимости включения в перечень пострадавших отраслей, неполучения субсидии, льготных банковских кредитов, оказания содействия в возобновлении деятельности.

Так, одним из наиболее болезненных вопросов для предпринимателей была проблема невозможности получения мер государственной поддержки в виде субсидий из федерального бюджета субъектам малого и среднего предпринимательства, фактически пострадавшим в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции.

Согласно Правилам предоставления в 2020 году из федерального бюджета субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства, ведущим деятельность в отраслях российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 24.04.2020 № 576, одним из главных условий предоставления субсидии было включение вида экономической деятельности предпринимателя, указанного в Едином государственном реестре юридических лиц или Едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей в качестве основного, в Перечень отраслей российской экономики, наиболее пострадавших в результате распространения новой коронавирусной инфекции, утвержденный Постановлением Правительства Российской Федерации от 03.04.2020 № 434 (далее – Перечень пострадавших отраслей).

Многие субъекты предпринимательской деятельности, обращавшиеся к Уполномоченному по проблемам получения субсидии, указывали, что фактически осуществляют деятельность в отрасли российской экономики, включенной в Перечень, однако соответствующий код ОКВЭД указан в качестве дополнительного, а не основного, или вообще не указан, в связи с чем в получении субсидии по формальным основаниям им было отказано.

Так, к Уполномоченному обратился индивидуальный предприниматель, фактически осуществляющий специализированную торговую деятельность по продаже парфюмерии по дополнительному коду ОКВЭД 47.19 («Торговля розничная прочая в неспециализированных магазинах»). Однако, поскольку его основной код ОКВЭД, указанный в Едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей 47.8 «Торговля розничная в нестационарных торговых объектах и на рынках» не был включен в Перечень пострадавших отраслей, в получении субсидии ему было отказано. Как пояснил заявитель, в 2017 году в связи с переходом на систему ОКВЭД2 налоговыми органами коды ОКВЭД перерегистрировались автоматически, с присвоением укрупненного кода или кода, не в полной мере соответствующего виду фактически осуществляемой деятельности. Поскольку до 2020 года ни для предпринимателя, ни для налоговых органов основной код ОКВЭД

не имел особой значимости, заявитель не предпринимал действий, направленных на приведение основного кода ОКВЭД в соответствие с фактически осуществляемым видом деятельности.

К сожалению, в описанной ситуации отказ налоговых органов в предоставлении указанной субсидии был правомерным, хоть и не совсем справедливым.

Вместе с тем такие отказы стали стимулом для многих субъектов предпринимательской деятельности для уточнения основного кода ОКВЭД, благодаря чему они в дальнейшем смогли получить иные меры федеральной и региональной поддержки как осуществляющие деятельность в отраслях российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции.

Не менее болезненной проблемой для бизнеса, фактически пострадавшего в связи с мерами, направленными на борьбу с распространением новой коронавирусной инфекцией, стало включение в Перечень пострадавших отраслей более «узких» кодов ОКВЭД по сравнению с теми, которые указаны у них в качестве основных.

Например, к Уполномоченному обратилось несколько организаций, осуществляющих деятельность по реализации авиабилетов, имеющих основной код ОКВЭД 52.23 («Деятельность вспомогательная, связанная с воздушным и космическим транспортом»). При этом в Перечень пострадавших отраслей был включен более узкий код ОКВЭД 52.23.1 «Деятельность вспомогательная, связанная с воздушным транспортом», что не позволило организациям претендовать на получение субсидии, несмотря на то что их деятельность была фактически приостановлена введенными ограничительными мерами.

В целях оказания поддержки указанным организациям Уполномоченный обратился к Уполномоченному при Президенте РФ с просьбой направить в Правительство РФ предложение о дополнении перечня отраслей российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции, видом экономической деятельности «Деятельность вспомогательная, связанная с воздушным и космическим транспортом» (ОКВЭД 52.23).

Постановлением Правительства РФ от 26.05.2020 № 745 «О внесении изменений в перечень отраслей российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции» код ОКВЭД 52.23.1 был изменен на более широкий код ОКВЭД 52.23, что позволило организациям, осуществляющим реализацию авиабилетов, получить субсидию на поддержку бизнеса, а также иные меры государственной поддержки.

Стоит отметить, что по обращениям, связанным с проблемами предоставления субсидии, большая помощь Уполномоченному была оказана налоговыми органами, которые оперативно предоставляли Уполномоченному информацию об основаниях отказа в предоставлении субсидии, что в некоторых случаях позволяло ускорить решение проблемы.

Так, к Уполномоченному обратилось несколько предпринимателей Парабельского района, которым предварительно налоговыми органами было отказано в предоставлении

субсидии. Как пояснили сотрудники Управления ФНС России по Томской области, причиной отказа стало неподтверждение кредитными организациями сведений о счетах заявителей. После оперативного устранения указанной проблемы субсидии были получены всеми обратившимися за помощью субъектами предпринимательской деятельности.

Отдельные обращения к Уполномоченному по «коронавирусной» тематике были связаны с проблемами получения льготных банковских кредитов на возобновление деятельности («под 2 процента»), на выплату заработной платы («под 0 процентов»), реструктуризации банковской задолженности. Заявители отмечали, что банки отказывали в предоставлении льготных кредитов без объяснения причин, что негативно отражалось на возможности поддержки бизнеса в сложившихся сложных экономических условиях.

В целях оказания содействия заявителям Уполномоченный обращался в Экспертный центр при Уполномоченном при Президенте РФ, осуществляющий взаимодействие с Центробанком РФ и центральными офисами кредитных организаций по вопросам льготного кредитования субъектов малого и среднего предпринимательства.

Несмотря на то что по обратившимся к Уполномоченному заявителям не удалось изменить решения банков по отказу в предоставлении льготных кредитов, все же неоднократные обращения в центральные офисы при содействии Центробанка РФ позволили в целом изменить позицию банков по вопросам льготного кредитования и основаниям отказа в предоставлении кредитов, что привело к значительному увеличению числа положительно рассмотренных заявок и сокращению случаев отказов.

За поддержкой к Уполномоченному в описываемый период обращались не только коммерческие организации, но также и некоммерческие, которые на первом этапе введения ограничительных мер оказались без государственной поддержки, несмотря на то что фактически пострадали в связи с приостановлением деятельности и введением других ограничений не меньше коммерческих организаций.

Так, к Уполномоченному обратилась автономная некоммерческая организация, осуществляющая деятельность по дополнительному образованию, повышению квалификации. В связи с введенными ограничительными мерами она практически приостановила свою деятельность, предполагающую необходимость проведения практических занятий в очном режиме.

Организация имела основной код ОКЭВД, включенный в Перечень пострадавших отраслей. Однако, поскольку некоммерческие организации не входят в Единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства, заявитель не мог претендовать на получение мер государственной поддержки, установленных для субъектов малого и среднего предпринимательства.

В середине мая 2020 года по итогам совещания по санитарно-эпидемиологической обстановке в стране Президентом РФ В.В. Путиным Минэкономразвития России поручено подготовить реестр социально ориентированных некоммерческих организаций, а также реестр некоммерческих организаций, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции, которым в связи с пандемией будут предоставлены дополнительные меры государственной

поддержки, включая льготные кредиты, отсрочки по уплате налогов, страховых взносов и арендной платы за пользование госимуществом и другие. До указанного периода единый общероссийский реестр некоммерческих организаций отсутствовал, в каждом субъекте РФ велся отдельный реестр социально ориентированных некоммерческих организаций, получающих какие-либо меры государственной поддержки. Поскольку заявитель не входил в региональный реестр социально ориентированных некоммерческих организаций, возникали опасения, что он не будет включен в формирующиеся Минэкономразвития РФ перечни.

В целях оказания содействия указанной некоммерческой организации Уполномоченным были направлены обращения в государственные органы, осуществляющие формирование перечней некоммерческих организаций по поручению Президента Российской Федерации с указанием критериев, определенных Постановлением Правительства РФ от 11.06.2020 № 847 «О реестре некоммерческих организаций, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции», которым соответствовала организация. 30.06.2020 заявитель был включен в Реестр некоммерческих организаций, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции, и смог воспользоваться предусмотренными для некоммерческих организаций мерами поддержки.

3. Мониторинг текущей ситуации в регионе, формирование предложений по разрешению системных затруднений бизнеса.

В связи с распространением новой коронавирусной инфекции перед государством встала непростая задача: с одной стороны, необходимо было принять масштабные программы, направленные на борьбу с пандемией, с другой – смягчить негативные экономические последствия введения защитных мер для субъектов предпринимательской деятельности.

Для поддержки бизнеса государством были приняты значимые решения по снижению размера страховых взносов, установлены налоговые «каникулы», субсидии для поддержания занятости и на профилактику распространения новой коронавирусной инфекции, отсрочка по уплате арендных платежей за пользование государственным имуществом, льготное кредитование на выплату заработной платы и возобновление работы, иные меры имущественной поддержки.

Для определения потребностей бизнеса в дополнительных мерах государственной поддержки с учетом меняющейся санитарно-эпидемиологической обстановки и ограничений для ведения предпринимательской деятельности Уполномоченным проводился постоянный мониторинг текущей ситуации в регионе, информационная справка о результатах которого направлялась Уполномоченному при Президенте РФ. Данная справка содержала сведения о коэффициенте распространения новой коронавирусной инфекции, о действующих ограничениях для предпринимательской деятельности, об условиях начала осуществления отдельных

видов деятельности, о региональных и муниципальных мерах поддержки. Кроме того, Уполномоченным на основе сведений Отделения Центробанка России по Томской области проводился еженедельный мониторинг ситуации с предоставлением банками льготных кредитов бизнесу, реструктуризацией задолженности по кредитам, результаты которого направлялись Уполномоченному при Президенте РФ для анализа общей ситуации с предоставлением льготных кредитов в РФ.

Уполномоченный также принимал участие в организованных федеральным бизнес-омбудсменом регулярных онлайн-совещаниях, на которых обсуждались текущие проблемы бизнеса, вызванные пандемией, эффективность реализуемых мер государственной поддержки, предложения по введению новых мер поддержки. На совещаниях рассматривались проблемы бизнеса, вызванные пандемией, последствия введения ограничительных мер, сложности получения государственной поддержки. Так, неоднократно обсуждалась проблема невозможности получения федеральной субсидии на поддержку бизнеса или льготный банковский кредит в связи с тем, что официально субъект предпринимательской деятельности, согласно основному коду ОКВЭД, закреплённому в ЕГРЮЛ или ЕГРИП, не относится к пострадавшим отраслям экономики, перечень которых утверждён Постановлением Правительства РФ от 03.04.2020 № 434. Участниками совещаний, проводимых федеральным бизнес-омбудсменом, отмечалось, что действующий принцип отнесения малых и средних предприятий к отраслям, наиболее пострадавшим от последствий коронавируса, формален, обесценивает масштабы потенциальной государственной поддержки, не учитывает фактически сложившиеся отношения. На совещаниях также обсуждалось предложение о возможности расширения перечня пострадавших отраслей, о необходимости введения адресных мер поддержки в отношении отдельных групп хозяйствующих субъектов, деятельность которых была фактически ограничена, но которые по формальным основаниям не были отнесены к пострадавшим отраслям.

Уполномоченный оказывал содействие в проведении аппаратом федерального бизнес-омбудсмента нескольких опросов субъектов предпринимательской деятельности «Мнение малого и среднего бизнеса о мерах государственной поддержки в период эпидемии коронавируса», направленных на выявление основных проблем бизнеса в период пандемии, наиболее востребованных и ожидаемых мер государственной поддержки, прогнозы хозяйствующих субъектов относительно перспектив продолжения деятельности в будущем.

Кроме того, Уполномоченный принимал участие в заседаниях возглавляемого заместителем Губернатора Томской области по экономике Штаба по обеспечению устойчивого социально-экономического развития Томской области в условиях распространения новой коронавирусной инфекции (2019–nCoV). Указанный Штаб был создан в марте 2020 года для координации деятельности органов исполнительной власти Томской области, их взаимодействия с иными органами государственной власти и местного самоуправления, кредитными организациями, хозяйствующими субъектами по вопросам принятия оперативных мер для обеспечения устойчивого социально-экономического развития в условиях пандемии. На регулярно проводимых в режиме онлайн заседаниях Штаба обсуждались

проблемы ограничений из-за пандемии COVID-19 субъектов предпринимательской деятельности из различных сфер экономики, осуществлялся мониторинг социально-экономического развития Томской области, осуществлялась выработка предложений по мерам поддержки бизнеса, проводился сравнительный анализ действующих ограничений для бизнеса и мер поддержки в разных субъектах Российской Федерации, изучались наилучшие практики регионов по стабилизации экономической ситуации.

На основе проводимого мониторинга социально-экономической ситуации в Томской области, анализа системных проблем, с которыми сталкивался бизнес в период пандемии, обращений бизнес-сообществ и отдельных хозяйствующих субъектов Уполномоченный, выступая в качестве связующего механизма между бизнесом и властью, подготовил ряд мотивированных предложений по поддержке субъектов предпринимательской деятельности, направленных в органы государственной власти Томской области и органы местного самоуправления региона.

В частности, Уполномоченный обращался в Администрацию Томской области с предложениями по разработке изменений в Закон Томской области от 27.11.2003 № 148-ОЗ «О налоге на имущество организаций», направленных на снижение налоговой ставки в отношении объектов недвижимого имущества, включенных в Перечень объектов налогообложения, налоговая база которых определяется как кадастровая стоимость, а также установления нулевой налоговой ставки в отношении объектов недвижимости, включенных в данный Перечень и принадлежащих налогоплательщикам, применяющим специальные налоговые режимы на дату утверждения новой кадастровой стоимости объектов недвижимости. Также Уполномоченным направлялись предложения в Законодательную Думу Томской области о внесении изменений в Закон Томской области от 07.04.2009 № 51-ОЗ «Об установлении на территории Томской области налоговых ставок по налогу, взимаемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения» в части снижения ставки налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, на 2020 год, для налогоплательщиков, у которых основным видом деятельности в соответствии со сведениями, содержащимися в ЕГРЮ, ЕГРИП, по состоянию на 1 марта 2020 года является деятельность в сфере туризма, общественного питания, предоставления мест для временного проживания, деятельность в области культуры, организации досуга и развлечений, физической культуры и спорта, дополнительного образования детей и взрослых, бытовых услуг (услуги парикмахерских и салонов красоты, ремонт компьютеров, предметов личного пользования и хозяйственно-бытового назначения, стирка, химчистка), организации конференций и выставок, до минимально возможных в соответствии со ст. 346.20 НК РФ значений. Целью предлагаемых изменений было обеспечение стабильности осуществления субъектами малого и среднего предпринимательства экономической деятельности на территории Томской области и сохранение занятости населения.

Кроме того, по результатам рассмотрения жалоб предпринимательских объединений Уполномоченный обращался в Администрацию Томской области с предложениями о смягчении действующих ограничительных мер и возможности начала осуществления деятельности в обычном режиме организаций общественного питания, образовательных организаций, включая автошколы.

В связи с тем, что большинство субъектов предпринимательства Томской области осуществляют свою деятельность в областном центре, Уполномоченным было подготовлено несколько предложений по принятию мер поддержки бизнеса в период пандемии, адресованных органам местного самоуправления муниципального образования «Город Томск».

1. Предложение, направленное в Думу города Томска и администрацию города Томска, о предоставлении льготы по налогу на имущество для физических лиц, зарегистрированных в установленном порядке и осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица в городе Томске, – собственников объектов недвижимости, включенных в Перечень объектов налогообложения от кадастровой стоимости в соответствии со ст. 378.2 НК РФ, которые осуществляют деятельность в наиболее пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции отраслях экономики или снизили размер арендной платы арендаторам, осуществляющим деятельность в указанных отраслях экономики.

Указанная мера поддержки предлагалась в связи с введением на областном уровне в отношении юридических лиц – собственников коммерческой недвижимости – льгот по уплате налога на имущество организаций при условии осуществления ими деятельности в пострадавших отраслях российской экономики или снижения арендной платы для арендаторов, осуществляющих деятельность в наиболее пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции отраслях, определяемых на федеральном уровне. При этом собственники коммерческих объектов недвижимости – индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность в пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции отраслях экономики или снизившие арендную плату арендаторам, осуществляющим деятельность в пострадавших отраслях экономики, оказались в неравных экономических условиях по сравнению с организациями, поскольку на местном уровне налоговые льготы, аналогичные региональным, для них не были предусмотрены.

2. Предложение, адресованное администрации города Томска, о предоставлении отсрочки по внесению платы по договорам на размещение нестационарных торговых объектов, заключенным с субъектами малого предпринимательства, если такая обязанность возникла после введения на основании распоряжения Администрации Томской области от 18.03.2020 № 156-ра режима функционирования «повышенная готовность». Указанное предложение было мотивировано тем, что договоры на размещение нестационарных торговых объектов, заключение которых осуществляется в соответствии с Федеральным за-

коном от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», формально не относятся к договорам аренды, а, следовательно, положения ст. 19 Федерального закона от 01.04.2020 № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» о предоставлении отсрочки уплаты арендной платы на них не распространялись. Кроме того, для поддержки владельцев нестационарных торговых объектов в условиях пандемии Уполномоченный предложил администрации города Томска рассмотреть вопрос о прекращении до 01.01.2021 исполнительных производств, возбужденных в отношении субъектов малого предпринимательства, предметом исполнения которых является снос самовольно размещенных нестационарных торговых объектов.

3. Предложение о продлении отсрочки платы по договорам на установку и эксплуатацию рекламных конструкций по начислениям на 2, 3 кварталы 2020 года, предоставлении рассрочки платы по данным договорам за 2021 год, а также введении понижающего коэффициента в размере 0,5 к величине годовой платы по данным договорам.

Указанное предложение мотивировано тем, что за период осуществления мер в целях обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории РФ в связи с распространением новой коронавирусной инфекции многие организации из сферы культурно-массовых развлечений вынужденно отказались от размещения наружной рекламы, организации розничной и оптовой торговли и начали сокращать свои расходы также посредством отказа от рекламы. Низкий покупательский спрос также негативно отразился на размещении информации рекламного характера. Решением Думы города Томска от 26.05.2020 № 1349 был утвержден Временный порядок предоставления отсрочки по уплате отдельных неналоговых платежей в бюджет муниципального образования «Город Томск», в соответствии с которым была предоставлена отсрочка платы по договорам на установку и эксплуатацию рекламных конструкций по начислениям за период второго и третьего кварталов 2020 года путем оплаты отсроченных обязательств до 25.12.2020. Так как платеж за 4 квартал 2020 года не отменен и не перенесен, а отрасль наружной рекламы так и не вернулась на «докризисный» уровень, погасить образовавшуюся задолженность до конца 2020 года не представлялось возможным.

К сожалению, не все меры поддержки, предложенные Уполномоченным на региональном и муниципальном уровнях, направленные на поддержку субъектов предпринимательской деятельности, оказавшихся в сложном финансово-экономическом положении в связи с принятием мер по предупреждению распространения новой коронавирусной инфекции и введением режима функционирования «повышенная готовность», были поддержаны властью и реализованы на практике.

Вместе с тем в Томской области, в том числе при участии Уполномоченного, было разработано несколько уникальных мер поддержки бизнеса, практически отсутствующих в других регионах:

- компенсация бизнесу из пострадавших отраслей российской экономики части расходов на оплату коммунальных платежей за собственные и за арендуемые помещения за период с 01.04.2020 по 01.09.2020;
- компенсация предприятиям общественного питания затрат на услуги сервисов доставки готовой еды в размере не более 100 тыс. руб.

Указанные меры поддержки были положительно оценены субъектами предпринимательской деятельности как одни из самых действенных и востребованных региональных мер поддержки бизнеса.

В целом же стоит отметить взвешенный подход региональной власти во введении ограничительных мер и постепенном снятии запретов на осуществление отдельных видов предпринимательской деятельности в сравнении с позицией других субъектов Российской Федерации, а также исходя из санитарно-эпидемиологических требований, установленных Роспотребнадзором.

Так, в Томской области 13 апреля 2020 года был утвержден перечень организаций, деятельность которых была разрешена к осуществлению, в том числе в период «нерабочих дней». В указанный перечень вошли организации, осуществляющие деятельность по 19 разделам ОКВЭД. Например: торговля оптовая и розничная в части товаров первой необходимости, финансовая и страховая деятельность, деятельность в области здравоохранения и социальных услуг, предоставление прочих видов услуг (в том числе предоставление услуг парикмахерскими и салонами красоты), строительство и др. Некоторые виды деятельности были разрешены к осуществлению в дистанционной форме в связи с жесткими санитарно-эпидемиологическими требованиями (например, образовательная деятельность, деятельность предприятий общественного питания). Начало осуществления деятельности разрешалось при условии обязательного направления в адрес Администрации Томской области уведомления о возобновлении работы путем заполнения формы на сайте работа.томск.рф, а также соблюдения рекомендаций по профилактике новой коронавирусной инфекции, содержащихся в письме Роспотребнадзора от 07.04.2020 № 02/6338-2020-15. Перечень отраслей экономики, в которых допускалось возобновление деятельности в Томской области, постепенно расширялся с учетом эпидемиологической ситуации в регионе и коэффициента распространения новой коронавирусной инфекции. В октябре 2020 года было разрешено осуществление деятельности кинотеатрам, музеям, зоопаркам, спортивным организациям, оказывающим услуги гражданам до 65 лет, бассейнам, баням, развлекательным организациям, осуществляющим деятельность на открытом воздухе, без использования батуты и надувных аттракционов, санаторно-курортным организациям, образовательным организациям для детей и взрослых, частным детским садам, магазинам, гостиницам, организациям общественного питания, организациям отдыха и оздоровления детей при условии соблюдения санитарно-эпидемиологических требований. Длительное время

ограничения продолжали действовать в отношении режима работы организаций общественного питания, возможности проведения досуговых, развлекательных и зрелищных мероприятий с неопределенным кругом участвующих лиц.

Вместе с тем и сегодня остаются проблемы, требующие тщательной проработки и принятия новых властных решений, касающихся поддержки и стимулирования экономической активности бизнеса, направленных на преодоление социально-экономических последствий, вызванных борьбой с распространением новой коронавирусной инфекцией.

2.3. Взаимодействие с контрольно-надзорными органами

Контрольно-надзорная деятельность — одна из самых значимых по масштабу и болезненности для бизнеса сфер, поэтому реформирование данной сферы включено в число национальных приоритетных программ (Программа «Реформа контрольной и надзорной деятельности» утверждена Президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21.12.2016 № 12).

15.01.2019 на пленарном заседании Гайдаровского форума Председателем Правительства Российской Федерации проблема административной нагрузки на бизнес из-за неактуальности и избыточности обязательных требований (особенно в сфере общественного питания) была признана одной из ключевых в сфере развития предпринимательства и аппарату Правительства РФ было озвучено поручение о подготовке специальной «дорожной карты» по работе с актуализацией обязательных требований и исключению избыточных, технологически устаревших. Все «действовавшие положения актов, которые содержат обязательные требования и которые не будут специальным образом одобрены или изменены, должны автоматически утрачивать силу».

Более того, Президентом РФ В.В. Путиным в целях реализации Послания Президента Федеральному Собранию РФ от 20.02.2019 Правительству РФ дано поручение: при участии ведущих деловых объединений предпринимателей обеспечить внесение в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих отмену с 1 января 2021 года всех нормативных правовых актов, устанавливающих требования, соблюдение которых подлежит проверке при осуществлении государственного контроля (надзора), и введение в действие новых норм, содержащих актуализированные требования, разработанные с учетом риск-ориентированного подхода и современного уровня технологического развития в соответствующих сферах.

Основными задачами реформы контрольно-надзорной деятельности являются:

- внедрение риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности;
- внедрение системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности;
- комплексная профилактика нарушений обязательных требований;
- систематизация, сокращение количества и актуализация обязательных требований;
- внедрение эффективных механизмов кадровой политики в деятельности контрольно-надзорных органов;
- внедрение системы предупреждения и профилактики коррупционных проявлений в контрольно-надзорной деятельности;
- автоматизация контрольно-надзорной деятельности;
- повышение качества реализации контрольно-надзорных полномочий на региональном и муниципальном уровнях.

В целом при реализации положений программы деятельность контрольно-надзорных органов должна быть переориентирована на предупреждение и профилактику нарушений, а также на устранение избыточной административной нагрузки на субъектов предпринимательской деятельности.

В Томской области с марта 2017 года действует проектный комитет по решению вопросов проектного управления по направлению «Реформа контрольной и надзорной деятельности», созданный в целях согласования действий исполнительных региональных органов государственной власти при организации взаимодействия с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами местного самоуправления муниципальных образований Томской области и организациями. В состав комитета входят представители территориальных отделений федеральных контрольно-надзорных органов, региональных органов власти, а также Уполномоченный.

Распоряжением Администрации Томской области от 01.03.2017 № 121-ра утверждена дорожная карта «Внедрение в Томской области целевых моделей упрощения процедур ведения бизнеса и повышения инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации», предусматривающая перечень мероприятий по внедрению целевой модели «Осуществление контрольно-надзорной деятельности в субъекте Российской Федерации» в целях исполнения положений Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон № 294-ФЗ) и целевых показателей реформы контрольно-надзорной деятельности, том числе:

- принятие правовых актов, административных регламентов, определяющих организацию и осуществление регионального государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности;

- ежеквартальное проведение мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований;
- применение риск-ориентированного подхода при организации регионального государственного контроля (надзора);
- оценку результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности органов регионального государственного контроля (надзора);
- информационное обеспечение контрольно-надзорной деятельности в Томской области;
- влияние деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти Томской области, уполномоченных на осуществление федерального государственного контроля (надзора), на состояние инвестиционного климата в Томской области, и др.

Так, во исполнение нормативно-правового регулирования организации и проведения регионального государственного контроля (надзора) на областном уровне утвержден перечень из 13 видов регионального государственного контроля (надзора), в отношении которых применяется риск-ориентированный подход на территории Томской области; актуализируются административные регламенты исполнения государственной функции по осуществлению регионального государственного контроля (надзора). Причем 6 видов регионального контроля (надзора) были включены в указанный перечень в 2020 году.

В целях реализации требований ст. 8.2 Федерального закона № 294-ФЗ контрольно-надзорными органами Томской области осуществляется размещение перечней нормативных правовых актов Томской области или их отдельных частей, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю в рамках отдельных видов регионального государственного контроля (надзора), что положительно оценивается субъектами предпринимательской деятельности.

Все же основной задачей, поставленной государством на 2020 год в рамках реформы контрольно-надзорной деятельности, стало завершение формирования новой системы обязательных требований к хозяйствующим субъектам, отмена устаревших нормативных правовых актов, снятие избыточной административной нагрузки на субъектов предпринимательской деятельности, а также снижение рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым ценностям в рамках «регуляторной гильотины».

Первое направление реализуется посредством подготовки принципиально новой базы нормативно-правового регулирования в сфере контроля и надзора, в том числе для каждого вида контроля (надзора).

1) 31.07.2020 был принят Федеральный закон № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», призванный сменить с 01.07.2021 действующий в настоящее время Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществле-

нии государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». К принципиальным новшествам данного федерального закона можно отнести возможность онлайн-взаимодействия проверяющих с субъектами предпринимательской деятельности, в том числе с использованием Единого портала госуслуг.

Кроме того, Федеральный закон № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» в развитие принципов реформы контрольно-надзорной деятельности закрепляет приоритет профилактических мероприятий по отношению к контрольно-надзорным. Предусмотрены, в частности, следующие профилактические мероприятия:

- меры стимулирования добросовестности – нематериальное поощрение тех, кто добросовестно соблюдает обязательные требования;
- самообследование – самостоятельная автоматизированная оценка соблюдения обязательных требований. Если по итогам самообследования компания или индивидуальный предприниматель получит высокую оценку, то смогут принять декларацию соблюдения указанных требований;
- профилактический визит – беседа по месту деятельности проверяемого субъекта. Даже если в ходе визита контролера будут выявлены нарушения обязательных требований, это не станет основанием для выдачи предписания по их устранению.

Снизить количество проверок, согласно новому закону, планируется не только за счет приоритета профилактики нарушений, но и благодаря введению более мягких (по сравнению с проверками) контрольно-надзорных мероприятий, в том числе:

- мониторинговая закупка. В отличие от уже существующей контрольной закупки, она будет проводиться с целью последующего направления товаров, результатов работ и услуг, например, на экспертизу;
- выборочный контроль, предполагающий отбор проб образцов продукции для того, чтобы подтвердить их соответствие обязательным требованиям по безопасности, качеству;
- инспекционный визит, в ходе которого проверяемые субъекты должны будут обеспечить беспрепятственный доступ инспектора в здания, сооружения, помещения;
- выездное обследование. В рамках данного мероприятия инспекторы ограничатся проведением визуальной оценки соблюдения обязательных требований, например, организовав осмотр общедоступных производственных объектов.

Закон содержит подробные правила проведения каждого мероприятия. Прежде всего, они отличаются набором допустимых контрольно-надзорных действий: осмотр, досмотр, опрос, истребование документов, эксперимент и др. Это позволит бизнесу обезопасить себя от произвольных действий контролеров.

Важным отличием нового закона, в сравнении с действующим в настоящее время, является возможность отмены решений, принятых по результатам любого контрольно-надзорного мероприятия, которое проведено с грубыми нарушениями.

2) Второй федеральный закон, принятый в развитие реформы контрольно-надзорной деятельности, Федеральный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», вступивший в силу 01.11.2020.

В соответствии с данным законом положения нормативных правовых актов, которыми устанавливаются обязательные требования, будут вступать в силу с 1 марта или с 1 сентября соответствующего года, но не ранее чем по истечении 90 дней после дня опубликования.

Кроме того, закон предусматривает обязанность Правительства Российской Федерации обеспечить отмену до 1 января 2021 года множества актов Правительства Российской Федерации; федеральных органов исполнительной власти; исполнительных и распорядительных органов госвласти РСФСР и СССР, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при госконтроле или надзоре.

Работа по второму направлению – построению новой системы обязательных требований – предполагает, что в 2021 году появятся новые актуализированные правовые акты, устанавливающие обязательные требования, а устаревшие акты будут отменены. Это направление реформы получило название «регуляторная гильотина». При нынешнем уровне технологического развития устаревшие требования являются одним из основных препятствий для развития бизнеса, при этом не достигается ключевая цель этих требований – безопасность охраняемых законом ценностей.

По данным Минэкономразвития, по состоянию на 25 декабря 2020 года в рамках «регуляторной гильотины» Правительством РФ отменено 8631 советских актов; 1 914 актов, изданных после 1991 года; федеральными органами исполнительной власти отменено 1 089 актов, изданных после 1991 года, негативно влиявших на инвестиционный климат страны. Большинство отмененных актов регламентировали трудовые отношения и соцобслуживание (570 актов), отношения в сфере железнодорожного транспорта (564 акта), в сфере промышленной безопасности – 219 актов, в сфере пожарной безопасности – 181, в сфере автотранспорта – 180 правовых актов. Количество обязательных требований сокращено на 33 %.

Однако основной задачей данного завершающего этапа реформы контрольно-надзорной деятельности является не просто отмена обязательных требований, иногда морально устаревших, действовавших еще со времен СССР, а принятие нового регулирования, которое начнет действовать уже с 2021 года. Согласно сведениям Минэкономразвития, на конец декабря 2020 года взамен отмененных актов было принято 340 приказов федеральных органов исполнительной власти, 98 актов Правительства РФ, которые вступили в силу с 01.01.2021.

Вместе с тем эксперты выражают озабоченность, что столь масштабная по замыслу и сложная по реализации идея может привести к принятию некачественно подготовленных нормативных правовых актов, представляющих собой наскоро переписанные старые или же содержащие недостаточно детально продуманные положения, что сделает их «вреднее» неидеальных, но уже привычных старых норм.

В 2020 году в целях минимизации негативных последствий для бизнеса, вызванных распространением новой коронавирусной инфекции, проверки в отношении хозяйствующих субъектов, отнесенных к субъектам малого и среднего предпринимательства, не проводились с 1 апреля по 31 декабря 2020 года, за исключением проверок, основаниями для проведения которых являлись причинение вреда или угроза причинения вреда жизни, здоровью граждан, возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Согласно проведенному Высшей школой экономики исследованию, мораторий на проведение проверок позволил снизить их количество по сравнению с 2019 годом на 47 %, а во время максимальных ограничений (апрель и май) – на 85 %. Однако, как заявил Статс-секретарь – заместитель министра экономического развития РФ А.И. Херсонцев, в 2021 году контрольно-надзорные ведомства планируют начать потихоньку наверстывать упущенное: «не потому что руки чешутся, а потому что уже действительно пора сходить и посмотреть на некоторые объекты. То есть существует отложенный спрос».

Вероятно, поэтому хозяйствующие субъекты настороженно относятся к анонсируемым государством достижениям реформы контрольно-надзорной деятельности, выражая пессимизм в отношении наступления положительного эффекта от проводимых в рамках реформы мероприятий. Критическое отношение бизнеса к результатам реформы контрольно-надзорной деятельности вызвано и тем, что основная доля проверок касается тех предпринимателей, которые стараются быть добросовестными, работают открыто и честно. При этом лица, которые осуществляют деятельность с нарушением обязательных требований и без необходимой регистрации, как правило, не подпадают под контрольно-надзорную деятельность. Не способствуют оптимистичному настрою и переходящие из года в год проблемы контрольно-надзорной деятельности, которые можно разделить на несколько групп.

1. Высокие издержки, вызванные соблюдением обязательных требований, в том числе связанные с приобретением нового оборудования, программного обеспечения, обусловленных цифровизацией; обучением сотрудников, с объемами подготавливаемых документов для проверок и занятостью сотрудников при проведении проверок; размеры штрафов или угроза приостановления деятельности и тому подобное. При этом, как отмечают эксперты, обременения, связанные с избыточными требованиями и, соответственно, с избыточным контролем и надзором, увеличивают расходы на жизнь, понижая ее качество, поскольку закладываются в стоимость товаров и выполняемых работ (услуг).

Согласно данным исследования¹, проведенного в 2020 году сотрудниками Института прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы среди представителей частного бизнеса, удельные расходы хозяйствующих субъектов, непосредственно связанные с проведением проверок, за период с 2017 по 2020 год возросли: с 21,1 тыс. руб. по итогам опроса 2017 года до 38,8 тыс. руб.

¹ Результаты исследования доступны по адресу: <https://www.hse.ru/data/2020/06/11/1606277758/Южаков,%20Добролюбова,%20Покида,%20Зыбуновская%20–2020.pdf>

по итогам опроса 2020 года (или на 47,4 % в сопоставимых ценах). Основной вклад в рост удельных расходов хозяйствующих субъектов, непосредственно связанных с проведением проверок, внесло увеличение частоты и средних расходов на оборудование, материалы и т.д., а также существенный рост средних размеров неформальных платежей и рост средних трудозатрат, связанных с проведением проверок. Значительный рост удельных расходов, связанных с проверками контрольно-надзорных органов, привел к тому, что даже на фоне сокращения общего числа проверок хозяйствующих субъектов совокупная оценка административных издержек бизнеса, непосредственно связанных с проверками, в целом по экономике выросла с 35,4 млрд руб. в год в 2016 году до 52,4 млрд руб. в год в 2020 году в текущих ценах (в сопоставимых ценах рост составил 18,6 %).

2. Большой перечень оснований для проведения внеплановых проверок без согласования с органами прокуратуры. Как показывает практика, многие внеплановые проверки проводятся в связи с приказом руководителя контрольно-надзорного органа, изданного по поручениям руководства страны или соответствующего ведомства. Проверки «по поручениям» являются массовыми внеплановыми, не имеют понятных критериев отбора на местах подпадающих под контроль предприятий, четкого предмета проверки, поскольку в открытом доступе отсутствуют федеральные документы – основания для таких проверок.

Кроме того, действие Федерального закона № 294-ФЗ распространяется не на все контрольно-надзорные органы и проводимые ими мероприятия: 22 вида контроля (надзора) выведено из-под действия указанного закона, включая прокурорские и налоговые проверки, таможенный контроль, контроль за соблюдением законодательства о закупках и другие.

Между тем, именно Федеральным законом № 294-ФЗ определены основания и порядок проведения проверочных мероприятий, гарантии соблюдения прав и законных интересов проверяемых, обязанности контрольно-надзорных органов при проведении проверок. Однако предприниматели зачастую не понимают разницу между правовыми основаниями деятельности того или иного государственного органа, пролагая, что все они действуют в рамках Федерального закона № 294-ФЗ.

Так, Уполномоченному в 2020 году поступило несколько обращений предпринимателей, в отношении которых органами прокуратуры одного из районов области были проведены проверки исполнения законодательства по обращению с отходами производства и потребления. Заявители, уверенные, что введенный государством в 2020 году мораторий на проведение проверок действует в отношении любых контрольно-надзорных мероприятий, ошибочно полагали, что действия органов прокуратуры являются неправомерными, что не соответствовало действительности.

3. Отсутствие стремления контрольно-надзорных органов к открытости при осуществлении проверочных мероприятий, несвоевременное размещение или неразмещение сведений о проверках в Федеральной государственной информационной системе «Единый реестр проверок» (далее – ФГИС «Единый реестр проверок»), созданной для обеспечения

учета проводимых проверок и их результатов при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Ведение Единого реестра проверок направлено на обеспечение открытости в деятельности контрольно-надзорных органов и дает возможность всем заинтересованным лицам подробнее узнать, допускает ли предприниматель или юридическое лицо нарушения в своей деятельности, устранены ли эти нарушения по результатам проверки, а также позволяет оградить субъекты предпринимательства от необоснованных проверок в будущем. Вместе с тем отдельные контрольно-надзорные органы размещают требуемые Федеральным законом № 294-ФЗ и Постановлением Правительства РФ от 28.04.2015 № 415 «О Правилах формирования и ведения единого реестра проверок» сведения лишь после вмешательства органов прокуратуры.

Так, к Уполномоченному обратилось охранное предприятие с жалобой на действия ГУ МЧС России по Томской области при проведении внеплановой выездной проверки. В обращении организация, в том числе, указывала, что во ФГИС «Единый реестр проверок» контролирующим органом не была размещена информация о внеплановой проверке. В целях выяснения оснований нарушения положений Федерального закона № 294-ФЗ при проведении проверки Уполномоченным был направлен соответствующий запрос в ГУ МЧС России по Томской области, на который был получен формальный ответ о соблюдении управлением требований законодательства. Однако поскольку информация о контрольно-надзорном мероприятии и его результатах так и не была размещена во ФГИС «Единый реестр проверок», Уполномоченный был вынужден обратиться в прокуратуру Томской области с просьбой проверить законность действий ГУ МЧС России по Томской области. Лишь после вмешательства органов прокуратуры и направления представления об устранении нарушений действующего законодательства все необходимые сведения о проверке были размещены Управлением во ФГИС «Единый реестр проверок».

4. Одновременное привлечение к административной ответственности как хозяйствующего субъекта, так и его сотрудника, без обоснования выбора субъекта правонарушения.

В соответствии со ст. 2.1 КоАП РФ юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых настоящим Кодексом или законами субъекта РФ предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению. То есть юридическое лицо может быть привлечено к административной ответственности за правонарушение, совершенное его работником, если оно не сможет доказать, что предприняло все возможные меры для недопущения совершения работником правонарушения, что сделать зачастую крайне сложно. Поэтому нередко должностные лица, уполномоченные на составление протоколов об административных правонарушениях, по своему усмотрению выбирают субъект правонарушения: физическое или юридическое лицо, или же сначала возбуждают административное производство в отношении работника, а через какое-то время в отношении юридического лица.

В последнее время такая ситуация наблюдается в вопросах одновременного привлечения к административной ответственности по инициативе сотрудников правоохранительных органов работников и их работодателей по ч. 2.1, 3 ст. 14.16 КоАП РФ при реализации алкогольной продукции в нарушение установленных запретов.

Так, к Уполномоченному обратился директор юридического лица, оказывающего услуги общественного питания, сотрудник которого допустил продажу слабоалкогольного напитка в закрытой таре в ночное время и привлечен за это к административной ответственности по ч. 3 ст. 14.16 КоАП РФ. Он указал, что после того как продавец был привлечен к административной ответственности (через полгода после правонарушения), в отношении юридического лица также был составлен протокол об административном правонарушении по ч. 3 ст. 14.16 КоАП РФ. Заявитель указывал, что вина юридического лица во вменяемом ему правонарушении отсутствовала, поскольку среди сотрудников неоднократно проводились разъяснительные мероприятия по действующим запретам и ограничениям по реализации алкогольной продукции, в том числе о положениях Закона Томской области от 05.05.2012 № 48-ОЗ «Об отдельных вопросах регулирования розничной продажи алкогольной продукции на территории Томской области», которым установлен запрет на розничную продажу алкогольной продукции в закрытой таре в период с 22 часов до 10 часов по местному времени, за исключением розничной продажи алкогольной продукции, осуществляемой организациями, и розничной продажи пива и пивных напитков, сидра, пуаре, медовухи, осуществляемой индивидуальными предпринимателями, при оказании такими организациями и индивидуальными предпринимателями услуг общественного питания в местах оказания таких услуг. В дальнейшем юридическому лицу при содействии Уполномоченного удалось доказать суду, что им были предприняты все зависящие от него меры по соблюдению запретов, связанных с реализацией алкогольной продукции, в связи с чем вина во вменяемом ему правонарушении отсутствовала.

Рассматриваемая ситуация является, скорее, исключением, чем правилом, и в большинстве случаев по данной категории дел правоохранители идут по пути одновременного привлечения к административной ответственности как сотрудника, так и юридического лица, или выбирают субъект правонарушения по своему усмотрению, что не всегда обоснованно.

5. Отсутствие в действующем законодательстве ограничений по максимальному числу проверок по разным основаниям в отношении одного субъекта предпринимательской деятельности или по одному основанию несколькими контрольно-надзорными органами. Нередко возникают ситуации, когда на основании обращения гражданина или конкурирующего хозяйствующего субъекта в отношении одной организации в течение короткого периода времени могут проводиться несколько внеплановых проверок как одним контрольно-надзорным органом, так и разными. В таких случаях проверочный механизм становится способом правового воздействия на неугодных предпринимателей, поскольку

даже если по результатам проверки нарушения обязательных требований не будут выявлены, сами проверки повлекут материальные и временные издержки и приведут к психологической дестабилизации хозяйствующего субъекта.

Так, к Уполномоченному обратился индивидуальный предприниматель из Асиновского района, осуществляющий торговую деятельность (розничный строительный магазин), в отношении которого ГУ МЧС России по Томской области, Департаментом природных ресурсов и охраны окружающей среды Томской области одновременно были инициированы внеплановые проверки на основании обращения гражданина. По результатам проверки были выявлены незначительные нарушения обязательных требований, которые стали основаниями для проведения новых внеплановых проверок в части проверки исполнения выданных предписаний. В итоге проведение контрольно-надзорных мероприятий затянулось на несколько месяцев, дестабилизировав работу предпринимателя.

6. Неприменение предупреждения (ст. 4.1.1 КоАП РФ) вместо штрафа за впервые совершенное негрубое административное нарушение.

Согласно части 1 статьи 4.1.1 КоАП РФ являющимся субъектами малого и среднего предпринимательства лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, и юридическим лицам, а также их работникам за впервые совершенное административное правонарушение, выявленное в ходе осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в случаях, если назначение административного наказания в виде предупреждения не предусмотрено соответствующей статьей раздела II настоящего Кодекса или закона субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях, административное наказание в виде административного штрафа подлежит замене на предупреждение при наличии обстоятельств, предусмотренных частью 2 статьи 3.4 настоящего Кодекса, за исключением случаев, предусмотренных частью 2 настоящей статьи.

Несмотря на то что указанная норма КоАП РФ действует с 2016 года, контрольно-надзорные органы все еще неохотно заменяют штраф на предупреждение, ссылаясь на отсутствие оснований для применения ст. 4.1.1 КоАП РФ: повторность нарушения, причинение вреда или возникновение угрозы причинения вреда. Вместе с тем статистика показывает постепенный рост замены штрафов предупреждениями в работе даже тех контрольно-надзорных органов, первостепенной задачей которых является защита законных прав и благополучия граждан. Так, по данным Управления Роспотребнадзора по Томской области, в 2020 году количество наказаний за совершение административных правонарушений в отношении субъектов предпринимательской деятельности в форме предупреждения вынесено в 16,8 % случаев, в том время как в 2019 году их количество составляло 9,2 % от числа рассмотренных дел.

Со своей стороны Уполномоченный также способствует применению органами контроля (надзора) положений ст. 4.1.1 КоАП РФ, обращаясь с соответствующими ходатай-

ствами в органы контроля (надзора) в защиту субъектов предпринимательской деятельности, если анализ допущенных бизнесом правонарушений дает основания полагать, что штраф можно заменить предупреждением.

Кроме того, в апреле 2020 года в связи с принятием мер по предупреждению распространения новой коронавирусной инфекции, в том числе введением режима функционирования «повышенная готовность» и снижением производственной деятельности организаций, Уполномоченный обращался в региональные контрольно-надзорные органы и органы местного самоуправления с просьбой при осуществлении деятельности в сфере административного производства принять меры, направленные на оказание поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства, включая расширение практики применения ст. 4.1.1 КоАП РФ в части замены административного штрафа предупреждением; предоставление отсрочки исполнения постановления о назначении административного наказания в виде штрафа сроком до одного месяца или рассрочки до трех месяцев по оплате ранее назначенных административных штрафов. Большинство адресатов поддержало предложения Уполномоченного в столь непростое для бизнеса время.

В целом же стоит отметить, что принятое в качестве одной из мер поддержки малого и среднего предпринимательства решение о моратории на проведение плановых проверок, сокращение оснований для проведения внеплановых проверок только фактами или угрозой причинения вреда жизни и здоровью, возникновения чрезвычайной ситуации, необходимость согласования проведения проверок с органами прокуратуры существенно снизили объем административной нагрузки на бизнес. Но вопросы административного давления и механизмы его снижения по-прежнему оставались актуальными для субъектов предпринимательской деятельности и не выходили из поля деятельности Уполномоченного, так как не были приостановлены или отменены контрольно-надзорные мероприятия, организованные прокуратурой, налоговыми органами. Также вне ограничений оказались административные расследования, иные проверочные мероприятия, формально не попадающие под действие Федерального закона № 294-ФЗ.

В 2020 году аппаратом Уполномоченного при Президенте РФ совместно с экспертами был составлен Индекс «Административное давление – 2020» (далее – Индекс), вошедший в ежегодный доклад федерального бизнес-омбудсмена Президенту РФ В.В. Путину. Индекс, составляемый второй год подряд, – это аналитический инструмент, который показывает выполнение поставленных задач в рамках реформы контрольно-надзорной деятельности как в целом по РФ, так и в разрезе регионов, а также указывает допускаемые ошибки правоприменения и направления для совершенствования в целях снижения административного давления на бизнес.

Представленный в 2020 году Индекс составлен по итогам 2019 года и не учитывает влияния пандемии, однако его результаты можно считать ключевыми ориентирами для контрольно-надзорных органов, поскольку траектория выхода на восстановление экономической ситуации будет во многом зависеть от снижения административного давления на бизнес.

В Индекс были включены семь контрольно-надзорных органов, на которые, по мнению составителей, приходится более 90 % контрольных и надзорных мероприятий: территориальные подразделения Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (далее – Роспотребнадзор), Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (далее – Росприроднадзор), Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (далее – Ростехнадзор), Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору (далее – Россельхознадзор), Государственной инспекции труда, Главные управления МЧС России по субъектам РФ, государственные жилищные инспекции. Источниками данных для расчета Индекса послужили сведения Росстата, судебной статистики, ФГИС «Единый реестр проверок», ГИС ЖКХ, а также информация, представленная Уполномоченному при Президенте РФ контрольно-надзорными ведомствами.

В состав Индекса включены следующие параметры, рассчитанные отдельно по каждому контрольно-надзорному органу:

- доля предупреждений от общего числа административных наказаний (показатель П1) (Количество предупреждений, вынесенных контролирующим органом в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей / количество постановлений о назначении административного наказания, вынесенных контролирующим органом в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей);
- доля предпринимателей, подвергнутых контролю и надзору (показатель П2) (Общее количество юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в отношении которых проводились плановые и внеплановые проверки / Общее количество юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность на территории субъекта Российской Федерации, деятельность которых подлежит государственному контролю (надзору) со стороны контролирующего органа);
- доля штрафов, наложенных без проведения проверок (по результатам так называемых административных расследований) (показатель П3) (Количество административных штрафов, наложенных контролирующим органом на юридических лиц и индивидуальных предпринимателей из формы 1-контроль / Количество административных штрафов по данным судебного департамента);
- «административный налог» (показатель П5), отражающий фискальную ориентированность контрольно-надзорной деятельности (сумма наложенных штрафов).

Данные параметры были скорректированы по сравнению с подходами к составлению Индекса 2019 года с учетом замечаний и предложений как со стороны региональных уполномоченных, так и контрольно-надзорных органов. В частности, при подсчете показателя П3 (доля штрафов) исключены сведения о штрафах, наложенных на физических лиц, при определении количества поднадзорных субъектов сравнивались показатели, представленные централизованно от федеральных контрольно-надзорных органов и от их территориальных подразделений.

Индекс с полным правом можно считать рабочим инструментом, позволяющим проверять ход реформы контрольно-надзорной деятельности как на федеральном, так и на региональном уровне, поскольку за каждым из этих показателей стоит один из главных постулатов реформы.

Показатель П1 – это фиксация успехов контрольно-надзорных органов в части перехода от репрессивного подхода к предупреждению. Показатель П2 дает возможность оценить эффективность внедрения контролерами риск-ориентированного подхода. Показатель П3 указывает на уровень так называемых «подмен» мероприятий, проводимых в рамках Федерального закона № 294-ФЗ, на административные расследования.

Показатель П5 указывает на чрезмерно большие штрафы – чистая фискальная нагрузка, неподъемная для многих малых и средних предприятий, поскольку зачастую оплата штрафов приводит к повышению цен организациями и перекладывается на потребителей. Кроме того, средства штрафа могли бы быть потрачены на исправление нарушений обязательных требований, а не ложиться тяжким грузом на бизнес.

Таким образом, Индекс не просто аналитический инструмент, а своего рода руководство к совершенствованию контрольно-надзорной деятельности и улучшению инвестиционного климата в каждом из субъектов РФ. Основная задача Индекса – направить вектор проверочных мероприятий на снижение репрессивности контрольно-надзорной деятельности, фискальной ориентированности контролеров, выявить и пресечь проверки в обход требований Федерального закона № 294-ФЗ.

По результатам исследования составителями Индекса выделены следующие актуальные для контрольно-надзорных органов РФ в целом проблемы, препятствующие достижению целей реформы контрольно-надзорной деятельности:

1. Рост числа и суммы штрафов, наложенных на предпринимателей, неприменение контрольно-надзорными органами предупреждений в качестве альтернативной меры административной ответственности.

По данным Росстата, общий размер административных штрафов, назначенных по делам об административных правонарушениях в сфере экономики, превысил 240 млрд руб. На данный показатель повлияли и поправки в КоАП РФ, направленные на увеличение размеров административных штрафов.

2. Подмена проверок, подпадающих под действие Федерального закона № 294-ФЗ, другими видами контроля (административные расследования, рейды, мониторинги), при этом государственная статистика не ведет системного учета таких форм и не оценивает их влияние на предпринимательский климат.

3. Многочисленные избыточные требования не ликвидированы, при этом за каждое нарушение предусмотрена ответственность. Как поясняют сами контролеры, не всегда даже они знают обо всех действующих обязательных требованиях в той или иной сфере деятельности. Проведенная в 2020 году массовая отмена устаревших нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования, принятие новых актов должны способствовать устранению данной проблемы в 2021 году.

4. Расширение практики проведения внеплановых проверок «по поручениям». Согласно сведениям Индекса, 52 % внеплановых проверок Роспотребнадзора было проведено по таким основаниям.

5. Ответственность должностных лиц контрольных и надзорных органов не пропорциональна их полномочиям. Согласно данным Индекса, 87 % нарушений должностных лиц при проведении проверок завершаются предупреждением. Предупреждение предусмотрено, например, за проведение не согласованной прокуратурой и/или не включенной в план плановой проверки, проведение проверки без оснований.

Перечисленные проблемы во многом характерны и для Томской области, которая в указанном исследовании в 2020 году заняла 38 место из 81 проиндексированного региона, улучшив свои позиции в рейтинге снижения административного давления по сравнению с результатами предыдущего Индекса на 22 строчки.

По итогам опубликования результатов Индекса Уполномоченным при Президенте РФ субъектам РФ рекомендовано:

1. Провести анализ данных, представленных в Индексе.
2. Для целей обсуждения результатов показателей Индекса, выработки предложений и плана по их улучшению провести совместное совещание на уровне субъекта Российской Федерации под руководством Уполномоченного по защите прав предпринимателей, прокурора субъекта и заместителя Губернатора (Главы) с приглашением всех территориальных органов федерального контроля и надзора, бизнес-объединений.
3. По итогам обсуждения направить в аппарат Уполномоченного при Президенте РФ предложения по улучшению показателей Индекса.
4. Подготовить предложения по совершенствованию системы статистики в сфере контрольно-надзорной деятельности на региональном и федеральном уровнях.

В целях обсуждения результатов показателей Индекса, положения Томской области в рейтинге Индекса, выявления основных административных барьеров для субъектов предпринимательской деятельности 13 октября 2020 года под руководством заместителя Губернатора Томской области по экономике, заместителя прокурора Томской области и Уполномоченного, при участии представителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (Роспотребнадзор, Россельхознадзор, Росприроднадзор, МЧС, ГИТ и др.) в дистанционном режиме проведено совещание, на котором осуществлен анализ показателей Индекса и рассмотрены предложения по их улучшению.

Сравнительный анализ показателей Индекса для Томской области за 2018 и 2019 годы выявил, что по некоторым контрольно-надзорным органам произошло улучшение позиций. Так, Роспотребнадзор показал увеличение количества предупреждений от общего числа наказаний и снижение на 414 тыс. руб. суммы наложенных штрафов, а Россельхознадзор – значительное увеличение предупреждений на 28 % и снижение на 2,5 % количества хозяйствующих субъектов, подвергнутых контролю (надзору), Ростехнадзор

почти на 37 % уменьшил количество субъектов предпринимательской деятельности, в отношении которых проведены контрольно-надзорные мероприятия. Вместе с тем ГУ МЧС по Томской области показало ухудшение показателя П2 (доля организаций и индивидуальных предпринимателей, подвергнутых контролю (надзору) на 10,9 % и показателя П5 (Административный «налог») на 2 млн руб.

В целом были выявлены следующие общие для многих контрольно-надзорных органов в Томской области проблемы:

- неприменение предупреждения, даже если эта мера ответственности предусмотрена санкцией соответствующей статьи КоАП РФ;
- нежелание учитывать смягчающие обстоятельства при назначении наказания по статье КоАП РФ, санкция которой предполагает большой разрыв между минимальным и максимальным значениями;
- неприменение без указания причин ст. 4.1.1 КоАП РФ в части замены административного штрафа предупреждением, в то время как ее применение – обязанность, а не право контрольно-надзорного органа;
- привлечение к административной ответственности без предварительного проведения контрольно-надзорных мероприятий.

Сотрудниками прокуратуры был выявлен поверхностный подход контрольно-надзорных органов при формировании реестра подконтрольных субъектов, а также при определении количественных показателей, повлиявших на формирование Индекса, в связи с чем контрольно-надзорным органам было рекомендовано:

- обеспечить достоверность статистических данных, в том числе о количестве поднадзорных субъектов;
- своевременно и в полном объеме вносить необходимые сведения во ФГИС «Единый реестр проверок»;
- по каждому делу об административном правонарушении рассматривать вопрос о возможности назначения хозяйствующему субъекту административного наказания в виде предупреждения с учетом требований действующего законодательства, а также о наличии смягчающих обстоятельств по делу;
- при решении вопроса о возбуждении дел об административном правонарушении без проверки оценивать соблюдение требований Федерального закона № 294-ФЗ.

По итогам проведения совещания были выработаны следующие общие для контрольно-надзорных органов предложения, реализация которых должна позволить снизить административную нагрузку на бизнес, способствовать улучшению административного климата в регионе и повышению позиции Томской области в рейтинге:

- активизировать использование положений ст. 4.1.1 КоАП РФ, предусматривающих замену административного наказания в виде административного штрафа предупреждением;

- рассмотреть возможность применения в своей деятельности опыта лучших региональных практик в части снижения уровня административной нагрузки;
- активизировать работу по проведению профилактических мероприятий, направленных на предупреждение нарушения обязательных требований;
- рассмотреть возможность проведения публичных мероприятий по обсуждению правоприменительной практики совместно с другими органами контроля (надзора).

Надеемся, что меры, принятые институтом уполномоченных совместно с прокуратурой и контрольно-надзорными органами по итогам рассмотрения Индекса, позволят в следующем году улучшить показатели Томской области в Индексе, приведут к снижению административного давления на бизнес, предупреждению нарушений обязательных требований субъектами предпринимательской деятельности и повышению качества администрирования контрольно-надзорных функций.

Отношения в сфере налогообложения

Анализ обращений, поступивших Уполномоченному в 2020 году, показывает увеличение количества обращений субъектов предпринимательской деятельности по вопросам реализации налоговыми органами функций налогового контроля, а также иных полномочий, возложенных на налоговые органы, по сравнению с данными прошлых периодов. Способствовали данной ситуации требующие разъяснений Уполномоченного меры государственной поддержки бизнеса в налоговой сфере, введенные в целях снижения негативных для экономики последствий борьбы с распространением новой коронавирусной инфекции:

- приостановление до 30 июня 2020 года налоговых проверок (не открывались новые выездные и повторные выездные налоговые проверки, уже назначенные проверки были приостановлены);
- продление сроков сдачи налоговой отчетности (на 3 месяца были продлены сроки сдачи отчетности, которая должна быть сдана с марта по май 2020 года, финансовой информации, предоставляемой организациями финансового рынка, и т.д.);
- продление сроков предоставления документов по требованию (по требованиям, полученным до 31 мая 2020 года, срок предоставления продлевался на 10 (20) рабочих дней). В случае нарушения сроков предоставления документов налогоплательщик не привлекался к ответственности, предусмотренной ст. 126 НК РФ;
- приостановление применения мер взыскания задолженности до 1 июля 2020 года (хозяйствующим субъектам до указанного срока не направлялись требования с начисленными пенями и штрафами, не списывалась задолженность и не блокировались расходные операции по расчетному счету);
- не принимались решения о банкротстве по заявлениям кредиторов.

Кроме того, для субъектов предпринимательской деятельности из Перечня наиболее пострадавших отраслей российской экономики были предусмотрены дополнительные меры поддержки:

- предоставление субсидии в размере 1 МРОТ на каждого сотрудника за апрель и май;
- перенесение сроков уплаты отдельных видов налогов, страховых взносов для субъектов малого и среднего предпринимательства. При этом уплачивать налоги (авансовые платежи) или страховые взносы, срок уплаты которых был продлен, можно было равными частями в размере 1/12 суммы ежемесячно.
- мораторий на возбуждение дел о банкротстве (действовал по 7 января 2021 года);
- приостановление мер взыскания, введение дополнительных оснований отсрочки (рассрочки) по уплате налога.

Поскольку многие меры государственной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства в период пандемии оказывались через налоговые органы, большинство устных и письменных обращений Уполномоченному, поступивших в 2020 году по вопросам осуществления деятельности налоговыми органами, касались проблем получения мер государственной поддержки.

Так, в апреле-мае 2020 года предприниматели обращались к Уполномоченному в связи с полученными отказами от налоговых органов в предоставлении субсидии, установленной Постановлением Правительства РФ от 24.04. 2020 № 576 «Об утверждении Правил предоставления в 2020 году из федерального бюджета субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства, ведущим деятельность в отраслях российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции». Однако по результатам рассмотрения подобных обращений Уполномоченным подтверждалась правильность позиции налоговых органов, поскольку заявители не соответствовали одному или нескольким условиям получения субсидии:

- основной код ОКВЭД, указанный в ЕГРЮЛ или ЕГРИП, не был включен в перечень отраслей российской экономики, пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции;
- количество работников заявителя уменьшилось более чем на 10 % по сравнению с предыдущим периодом.

Вместе с тем в начале 2020 года, в «докоронавирусный» период, от субъектов предпринимательской деятельности Уполномоченному поступали обращения по иным вопросам взаимодействия с налоговыми органами, прежде всего, в связи с проведением аналитических мероприятий, запросом документов, блокировкой счетов и т.д.

Основная проблема проведения предпроверочных (аналитических) мероприятий заключается в слабом нормативном регулировании механизма их проведения, вследствие чего у субъектов налогообложения практически отсутствуют инструменты защиты,

а также способы обжалования действий налоговых органов, что в совокупности с внедрением налоговыми органами специальных программных комплексов, позволяющих дистанционно определять зоны риска, проводить предпроверочный анализ, автоматически отслеживать цепочки формирования налога в масштабах всей страны, способствует росту фискальной нагрузки на бизнес.

По сведениям руководителя ФНС России Д.В. Егорова, в 2020 году с учетом последствий пандемии в консолидированный бюджет Российской Федерации поступило 21,01 трлн руб., что всего на 7,6 % меньше 2019 года, включая НДС – 4,25 трлн руб. (на 7,5 % больше 2019 года), в государственные внебюджетные фонды поступило 7,2 трлн руб., что на 2,3 % больше уровня 2019 года. Количество выездных налоговых проверок в 2020 году сократилось на треть и составило 6 тысяч, в том числе в связи с введением моратория на их проведение. Однако контрольные мероприятия дополнительно принесли в бюджет почти 300 млрд рублей. При этом более половины (158 млрд руб.) обеспечены аналитической работой. «Достичь таких результатов, несмотря на сложный в экономическом плане год, удалось, в первую очередь, благодаря аналитическим инструментам и системам контроля Службы», – отметил Д.В. Егоров.

Несмотря на указанные достижения ФНС России, направленные на улучшение показателей фискальной политики, большинство субъектов предпринимательской деятельности, обращающихся к Уполномоченному, отмечают, что при взаимодействии с налоговыми органами существует обвинительный уклон и презумпция виновности налогоплательщика, когда налоговый орган своими действиями обвиняет налогоплательщика в «теоретически» совершенном им налоговом правонарушении, а налогоплательщик, попавший под подозрение, должен доказать свою невиновность. В первую очередь, это касается налоговых проверок, по результатам которых налогоплательщику доказать свою правоту удастся лишь в единичных случаях и только в рамках судебного рассмотрения дела. Как показывает судебная практика по налоговым делам, предпринимателю необходимо доказывать реальность спорных сделок, а также проявление должной осмотрительности при их заключении. Для этого налогоплательщики, отстаивая свою позицию по делу, предоставляют суду не только первичные документы, регистры бухгалтерского и налогового учета, но также фотографии, аудиозаписи, видеозаписи, скриншоты интернет-страниц, что зачастую является достаточно проблематичным.

Между тем в судебной практике имеются категории дел по спорам с налоговыми органами, где победителями в большинстве случаев оказываются предприниматели.

Речь идет об оспаривании индивидуальными предпринимателями, применяющими упрощенную систему налогообложения (далее – УСН) «доходы минус расходы», начисления налоговыми органами страховых взносов на обязательное пенсионное страхование с доходов свыше 300 тыс. руб. без учета понесенных расходов. Однако, несмотря на сформированную положительную судебную практику о незаконности требований налоговых органов в части доначисления размера страховых взносов, последние вплоть до недавнего времени продолжали доначислять индивидуальным предпринимателям страховые взносы, игнорируя понесенные ими расходы.

Так, в конце 2019 года Уполномоченному поступило несколько обращений от индивидуальных предпринимателей о незаконном начислении недоимки по страховым взносам на обязательное пенсионное страхование. Предприниматели, применяя упрощенную систему налогообложения с объектом налогообложения «доходы минус расходы», при исчислении страховых взносов определили объект налогообложения, уменьшив его на произведенные расходы. Однако налоговыми органами была начислена недоимка по страховым взносам. Оказав юридическую помощь в составлении заявлений в налоговые органы в целях соблюдения претензионного порядка, а также исковых заявлений в суд, Уполномоченный вступил в дело в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований, и представил отзыв, в котором указал на недостатки решения ИФНС по г. Томску со ссылками на соответствующую практику высших судов. В частности, Уполномоченный, ссылаясь на практику Верховного Суда РФ (определения ВС РФ от 22.11.2017 № 303-КГ17-8359, от 03.08.2017 № 304-3017-1872, от 30.05.2017 № 304-КГ16-20851, от 18.04.2017 № 304-КГ16-16937), отметил, что порядок определения объекта налогообложения при УСН «доходы минус расходы» аналогичен тому, что применяется при общей системе налогообложения. Согласно постановлению Конституционного суда от 30.11.16 № 27-П, индивидуальный предприниматель, уплачивающий НДФЛ, при расчете взносов за себя может уменьшать доход на сумму документально подтвержденных расходов. Этот порядок должен применяться и к индивидуальному предпринимателю на «доходно-расходной» упрощенной системе налогообложения в отношении взносов, регулируемых НК РФ. С учетом изложенного Уполномоченным сделан вывод, что позиция ИФНС по г. Томску о невозможности учета расходов для предпринимателей, применяющих УСН с объектом налогообложения «доходы минус расходы», противоречит действующему законодательству и позиции высших судов по указанному вопросу. Суд поддержал позицию заявителя и Уполномоченного, удовлетворив исковое заявление в полном объеме. На решение данного вопроса ушло несколько месяцев.

1 сентября 2020 года ФНС России с учетом сложившейся судебной практики письмом № БС-4-11/14090 дала разъяснения региональным налоговым органам, что для расчета 1% взносов предприниматели на УСН «Доходы минус расходы» могут вычитать расходы. С указанного периода необходимость в судебном отстаивании налогоплательщиками своих прав по данной категории дел стала отсутствовать.

Нередки ситуации, когда предприниматели оказываются привлеченными к ответственности в связи с несоблюдением налогового законодательства, невыполнением законных требований налоговых органов по предоставлению документов. При этом предприниматели, обращающиеся к Уполномоченному, отмечают, что налоговые органы запрашивают большой объем документов вне рамок проведения налоговых проверок (аналитические мероприятия), устанавливая короткие сроки на их сбор и предоставление, а также требуют предоставления сведений, которые имеются у контрагентов налогоплательщика.

Не менее болезненным для субъектов предпринимательской деятельности является право налоговых органов на приостановление операций по счетам, применяемое как мера воздействия на налогоплательщиков. Процедура приостановления операций по счету регулируется ст. 76 НК РФ и означает прекращение банком всех расходных операций, за исключением тех, очередность которых по гражданскому законодательству предшествует исполнению обязанности по уплате налогов и сборов. В частности, приостановление операций по счету возможно в следующих случаях:

- Организация или предприниматель не представили налоговую декларацию в течение 10 дней по истечении установленного срока ее подачи; в случае неисполнения налогоплательщиком-организацией установленной пунктом 5.1 статьи 23 НК РФ обязанности по обеспечению получения от налогового органа по месту нахождения организации (по месту учета организации в качестве крупнейшего налогоплательщика) документов в электронной форме по телекоммуникационным каналам связи через оператора электронного документооборота. В такой ситуации инспекция вправе вынести решение о блокировке всех открытых счетов организации (предпринимателя). При этом сумма остатка денежных средств на счетах налогоплательщика роли не играет, заблокированы будут все денежные средства, находящиеся на счетах и поступающие на них (п. 3 ст. 76 НК РФ).

- Организация или предприниматель не исполнили в срок требование об уплате налога, пени, штрафа. Обычно блокируются расходные операции на ту сумму, что указана в решении о приостановлении операций и в решении о взыскании, однако банки зачастую ограничивают операции на всю сумму, имеющуюся на счете.

Так, многие предприниматели отмечают, что из-за незначительной недоимки по уплате налогов, о которой они могли и не знать, их счета неожиданно оказываются заблокированными, что лишает возможности в течение нескольких дней вести расчеты с контрагентами и в целом негативно сказывается на возможности осуществления предпринимательской деятельности.

Также остается проблема недостаточной информированности начинающих предпринимателей о необходимости сразу после регистрации в качестве субъекта предпринимательской деятельности выбрать специальный налоговый режим, чтобы автоматически не оказаться на общем режиме налогообложения. Так, например, к Уполномоченному в текущем году поступило несколько обращений от впервые зарегистрированных индивидуальных предпринимателей о применении к ним общего режима налогообложения, в то время как они были уверены, что находятся на одном из специальных налоговых режимов. Изучение ситуации показало, что при подаче заявления через Многофункциональные центры по предоставлению государственных и муниципальных услуг физические лица указывали операторам планируемый для применения налоговый режим, но не подавали соответствующие заявления, полагая, что данная информация заносится в базу данных автоматически. В результате по прошествии нескольких месяцев после начала деятельности они получали уведомления от налоговых органов о необходимости подачи деклараций по НДС,

иной отчетности, уплате соответствующих налогов, присущих общему налоговому режиму, и взыскании штрафных санкций.

В связи с этим взаимодействие Уполномоченного с Управлением ФНС России по Томской области направлено, в первую очередь, на проведение профилактических мероприятий в целях недопущения совершения налоговых правонарушений: совместные обучающие мероприятия, публичные обсуждения правоприменительной практики, изменения действующего налогового законодательства. Подобные мероприятия призваны помочь предпринимателям не допустить в своей деятельности типичных ошибок, с которыми сталкивается бизнес в сфере налоговых правоотношений.

Одной из наиболее востребованных тем обучающих мероприятий, проводимых Уполномоченным при содействии Управления ФНС России по Томской области, стали проблемные вопросы, связанные с завершением в 2020 году действия Единого налога на вмененный доход (далее – ЕНВД) и необходимостью выбора иного специального налогового режима. Предпринимателей интересовали как общие вопросы, касающиеся общих условий применения УСН, патентной системы налогообложения (далее – ПСН), разъяснения механизмов перехода на тот или иной специальный налоговый режим, так и конкретные вопросы, связанные с выбором новой системы налогообложения для ведения бизнеса.

По данным Управления ФНС России по Томской области, по состоянию на 10.01.2021 в Томской области было зарегистрировано 40 209 субъектов малого и среднего предпринимательства, 15 455 из которых применяли ЕНВД. Это, прежде всего, микро- и малые предприятия в сфере розничной торговли, общественного питания, оказания бытовых услуг населению и услуг по перевозке, которые в условиях распространения коронавирусной инфекции признаны наиболее пострадавшими видами деятельности, испытавшие на себе ограничительные меры, снижение покупательского спроса в условиях пандемии, дополнительные затраты в связи с выполнением рекомендаций Роспотребнадзора. Поэтому вопрос возможных рисков предпринимателей в связи с прекращением действия ЕНВД особо остро обозначался как отдельными обращававшимися к Уполномоченному хозяйствующими субъектами, так и предпринимательским сообществом в целом. Проблема прогнозируемого роста налоговой нагрузки на малый бизнес в связи с завершением действия ЕНВД была включена в Ежегодный доклад Уполномоченного при Президенте РФ, неоднократно обсуждалась на онлайн-совещаниях с региональными уполномоченными.

В августе 2020 года в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации были внесены два законопроекта: № 1013197-7 и № 1003319-7 «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и статью 26 Федерального закона «О банках и банковской деятельности», которыми предлагалось продлить действие ЕНВД на несколько лет. Законопроекты были поддержаны большинством субъектов Российской Федерации, в том числе Законодательной Думой Томской области. Однако, к сожалению, данные законопроекты не были приняты.

Вместе с тем в Общенациональном плане действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения в экономике, утвержденном Протоколом заседания Правительства РФ от 02.10.2020 № П13-60855, закреплены задачи по обеспечению «бесшовного» перехода с ЕНВД на другие режимы налогообложения.

Со своей стороны Уполномоченным при взаимодействии с бизнес-сообществом также были разработаны предложения, направленные на корректировку подходов к УСН, ПСН в целях обеспечения безболезненного перехода субъектов предпринимательской деятельности с ЕНВД на указанные налоговые режимы:

1. На региональном уровне было предложено установить для действующих плательщиков ЕНВД на трехлетний период пониженную ставку при применении УСН по базе «доходы» и базе «доходы минус расходы» без ограничений по численности наемных работников; расширить перечень видов деятельности для целей применения ПСН.

2. На федеральном уровне: разрешить субъектам РФ дифференцировать потенциальный годовой доход при осуществлении отдельных видов деятельности для целей применения ПСН по группам муниципальных образований.

В соответствии с п. 1 ст. 346.13 НК РФ организации и индивидуальные предприниматели, изъявившие желание перейти на упрощенную систему налогообложения, уведомляют об этом налоговый орган не позднее 31 декабря календарного года, предшествующего календарному году, начиная с которого они переходят на упрощенную систему налогообложения. В НК РФ не предусмотрена возможность перехода на УСН с иного налогового режима в течение календарного года.

В конце 2020 года в связи с отменой ЕНВД многие предприниматели оказались перед сложной проблемой выбора иного специального налогового режима: УСН или ПСН.

Те предприниматели, которые выбрали ПСН в качестве альтернативы ЕНВД, не всегда понимали, какие ограничения действуют в данном режиме по количеству сотрудников, размеру годового дохода, особенности уплаты налога, не знали о размере потенциального годового дохода, исходя из которого рассчитывается размер налога на «Патенте». Кроме того, во многих субъектах РФ, в том числе в Томской области, только в 2021 году приняты законы, устанавливающие размеры потенциального годового дохода для ПСН для отдельных видов деятельности на 2021 год.

Вместе с тем, в случае, если предприниматель ошибочно или без предварительного проведенных расчетов выбрал ПСН в качестве режима налогообложения, который оказался для него неподъемным, он не сможет до конца календарного года перейти на УСН, а только на общий режим налогообложения. В связи с этим Уполномоченный сформулировал предложение разрешить индивидуальным предпринимателям, применявшим до 2021 года ЕНВД и выбравшим иной специальный налоговый режим, кроме УСН, однократно в течение календарного года перейти на УСН.

В соответствии с пп. 1.1 п. 8 ст. 346.43 НК РФ субъекты РФ не вправе дифференцировать муниципальные образования при определении потенциально возможного к получению годового дохода для цели ПСН по таким видам деятельности, как оказание автотранспортных услуг при перевозке грузов автомобильным транспортом и оказание услуг по перевозке пассажиров автомобильным, водным транспортом.

В результате индивидуальные предприниматели, осуществляющие указанные виды деятельности, должны платить одинаковый размер налога, независимо от муниципального образования, в котором они зарегистрированы и осуществляют деятельность. Указанные требования закона могут привести к тому, что в сельской местности или в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностям индивидуальным предпринимателям будет не выгодно заниматься данными видами деятельности.

На региональном уровне с учетом предложений Уполномоченного уже приняты законы, направленные на обеспечение «бесшовного» перехода субъектов предпринимательской деятельности с ЕНВД на иные налоговые режимы:

1. Закон Томской области от 26.02.2021 № 2-ОЗ «О внесении изменений в Закон Томской области «Об установлении на территории Томской области налоговых ставок

по налогу, взимаемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения», вводящий налоговые льготы в виде снижения налоговых ставок в отношении двух групп субъектов предпринимательской деятельности:

- осуществляющих деятельность в наиболее пострадавших отраслях российской экономики, включенных в Перечень Правительства РФ (продление установленной в 2020 году ставки 3 % УСН по объекту налогообложения «Доходы»);
- перешедших с ЕНВД на УСН: 3% по объекту налогообложения «Доходы», 8 % – по объекту налогообложения «Доходы минус расходы».

2. Закон Томской области от 26.02.2021 № 1-ОЗ «О внесении изменений в Закон Томской области «О патентной системе налогообложения», предусматривающий расширение видов деятельности, которыми можно заниматься, применяя ПСН, и устанавливающий размеры потенциального годового дохода.

Надеемся, что внесенные изменения в региональное законодательство позволят субъектам малого и среднего предпринимательства, ранее применявшим ЕНВД, безболезненно перейти на иные специальные налоговые режимы без увеличения налоговой нагрузки.

2.4. Земельные и имущественные отношения

Анализ обращений, поступивших от предпринимателей Уполномоченному в 2020 году, демонстрирует стабильно большое количество жалоб на действия и бездействие должностных лиц в сфере земельных и имущественных отношений.

1) По-прежнему основными проблемами остаются формальный подход органов местного самоуправления к осуществлению полномочий по вопросам землепользования, ненадлежащее исполнение муниципальных функций (оказание муниципальных услуг) и нежелание налаживать конструктивный диалог с бизнесом при возникновении конфликтных ситуаций.

Не секрет, что доступность государственных и муниципальных ресурсов – важнейший показатель качества инвестиционного климата и «дружественности» деловой среды по отношению к предпринимательству. При этом субъектам предпринимательской деятельности от органов власти достаточно обычного выполнения требований законодательства при оказании государственных или муниципальных услуг, соблюдения установленных административными регламентами сроков, недопущения волокиты, получения ответов, содержащих разъяснения причин отказа в предоставлении услуги и способов их устранения. К сожалению, на практике ситуация иногда выглядит иначе.

Так, к Уполномоченному обратилась организация в связи с отказом администрации поселения в Томском районе предоставить в аренду земельный участок для осуществления деятельности по обращению с отходами. В ходе рассмотрения обращения Уполномоченным было установлено, что у администрации, действительно, имелись формальные основания для отказа в предоставлении земельного участка в аренду, поскольку спорный земельный участок был сформирован для собственных нужд поселения и находился в постоянном (бессрочном) пользовании. Однако свои отказы обществу администрация поселения мотивировала не указанными фактами, а несоблюдением обществом процедуры предоставления в аренду земельного участка. В целях оказания содействия заявителю в решении возникшей проблемы, выработки механизма дальнейших действий Уполномоченным совместно с Томским межрайонным природоохранным прокурором, представителями прокуратуры Томской области, Департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды, юридического лица, а также главы поселения проведено совещание. По итогам указанного мероприятия было установлено, что у главы поселения отсутствовали возражения против предоставления в аренду испрашиваемого обществом земельного участка для планируемых видов деятельности путем проведения торгов. Однако первоначально требовалось прекратить право постоянного (бессрочного) пользования в отношении спорного земельного участка, что и было рекомендовано осуществить главе поселения. Заявителю также были разъяснены процедура предоставления земельного участка в аренду, порядок проведения торгов, требования к документам, прилагаемым к соответствующему заявлению. В дальнейшем Уполномоченный осуществлял отслеживание исполнения договоренностей, достигнутых при проведении мероприятия, со

стороны администрации поселения. На дату подготовки настоящего доклада администрацией поселения объявлены торги на заключение договора аренды спорного земельного участка, организация заявила о своем в них участии.

2) Как и в предыдущие годы, нередко проблемы предпринимателей в сфере имущественно-земельных отношений возникают из-за нежелания органов местного самоуправления конструктивно, во внесудебном порядке улаживать конфликтные ситуации, помогать разрешать проблемные вопросы, возникшие, в том числе, и в связи с бездействием сотрудников органов местного самоуправления, что негативно отражается на инвестиционной привлекательности области, желании девелоперов вкладывать денежные средства в строительство и благоустройство территории.

Так, к Уполномоченному обратился предприниматель, который в июне 2016 года на торгах приобрел право аренды на земельный участок в центре города Томска для строительства многофункционального делового и обслуживающего здания. Арендная плата в год составляла более 10 млн руб. Предпринимателем были проведены предварительные работы по подготовке земельного участка к строительству, включая вынос коммуникаций за пределы земельного участка. После чего им было установлено, что внутри предоставленного в аренду земельного участка находятся 2 земельных участка, на которых ранее располагались временные некапитальные объекты – опоры линий электропередачи. Данные земельные участки не были поставлены на кадастровый учет, относились к категории земель, государственная собственность на которые не разграничена. В связи с чем арендатор был вынужден изменить проектную документацию планируемого к строительству объекта недвижимости, существенно уменьшив его полезную площадь, а также понести дополнительные временные и финансовые затраты на получение разрешения на использование образовавшихся земельных участков в границах арендованного земельного участка. Более года ушло у предпринимателя только на проведение предварительных работ, в течение которого он исправно вносил арендную плату и нес дополнительные затраты для подготовки земельного участка к строительству. В течение указанного периода он неоднократно консультировался с сотрудниками администрации города о способах устранения возникших препятствий в строительстве, но так и не смог получить полезную помощь.

В результате после получения разрешения на строительство объекта недвижимости и проведения фундаментальных работ, опасаясь, что объект не будет введен в эксплуатацию из-за наличия на территории арендованного земельного участка двух земельных участков, предприниматель прекратил строительство, законсервировав недостроенный объект.

В мае 2018 года предприниматель обратился в администрацию города Томска с предложением о расторжении договора аренды в связи с невозможностью дальнейшего строительства многофункционального делового и обслуживающего здания на арендуемом участке, возвращении уплаченной арендной платы и возмещении расходов, понесенных в

связи с реализацией данного проекта. После продолжительных переговоров с сотрудниками администрации предпринимателю было рекомендовано оформить право собственности на объект незавершенного строительства, поскольку при наличии такого права он сможет или самостоятельно продать объект недвижимости третьему лицу, или администрация города, в силу ст. 239.1 ГК РФ, вправе будет изъять объект у собственника и реализовать его с торгов.

В октябре 2018 года предприниматель зарегистрировал право собственности на объект незавершенного строительства в Управлении Росреестра по Томской области. Однако, поскольку финансовые возможности заявителя иссякли, он не смог продолжать платить арендную плату в размере 10 млн рублей за пользование земельным участком. Поэтому в марте 2019 года администрацией города договор аренды земельного участка был расторгнут. Однако выставлять на торги объект незавершенного строительства орган местного самоуправления не стал, как и не принял земельный участок у предпринимателя, ссылаясь на его обременение объектом недвижимости. Вместо этого администрация города потребовала у предпринимателя погасить образовавшуюся задолженность по арендной плате.

Финансовые трудности вынудили предпринимателя обратиться в Арбитражный суд Томской области с заявлением о признании себя банкротом. В конкурсную массу должника было включено, в том числе, право собственности на объект незавершенного строительства. Однако в марте 2020 года администрация города обратилась в суд с заявлением о признании отсутствующим права собственности на объект незавершенного строительства, мотивируя требование тем, что фундаментные работы, согласно проекту, проведены не в полном объеме (нет обвязки), степень готовности здания – 5 %, да и сам фундамент имеет только подземную часть. Стоит отметить, что до указанного периода администрация продолжала начислять предпринимателю плату за пользование муниципальным земельным участком.

Арбитражный суд Томской области признал доводы администрации обоснованными и принял решение о признании отсутствующим права собственности на объект незавершенного строительства и исключении его из конкурсной массы. Правильность принятого судом решения подтвердила вышестоящая инстанция.

В результате принятого решения предприниматель (к моменту написания доклада утратил свой статус) оказался лишенным всех финансов, которые были потрачены на строительство объекта недвижимости, а также возможности погасить образовавшуюся задолженность перед местным бюджетом и иными кредиторами.

Поскольку к Уполномоченному предприниматель обратился уже после принятия судом решения относительно права собственности на объект незавершенного строительства, оказать какую-либо помощь в пределах компетенции Уполномоченного, к сожалению, не представлялось возможным.

Анализ указанной ситуации показал, что недостаточно проведенная предварительная разъяснительная работа, некомпетентные рекомендации, а также бездействие по принципиальному вопросу сотрудников администрации города способствовали доведению предпринимателя до банкротства, невозможности в течение 4 лет построить новое административное здание, появление которого повлекло бы создание рабочих мест и нового объекта налогообложения. Кроме того, подобные результаты взаимоотношения местных властей с застройщиками негативно отражаются на инвестиционной привлекательности областного центра.

3) Нестационарные торговые объекты

В 2020 году число обращений к Уполномоченному, связанных с размещением нестационарных торговых объектов (далее – НТО), снизилось. Однако в данной сфере сохраняется множество застарелых вопросов, связанных, в том числе, с несовершенством муниципального законодательства. Так, на протяжении нескольких лет остаются нерешенными вопросы, возникающие при окончании срока действия договора на размещение НТО.

Действующим законодательством установлено право на одностороннее расторжение договора со стороны органа местного самоуправления при отсутствии вины владельца НТО без компенсации понесенных им затрат. Несовершенство нормативных правовых актов в сфере предпринимательской деятельности приводит к недопониманию со стороны субъектов малого и среднего бизнеса в применении той или иной нормы. Так, за арендатором сохраняется обязанность по внесению арендной платы до момента возврата арендодателю земельного участка по акту приема-передачи, независимо от демонтажа и вывоза торгового павильона с земельного участка, предоставленного в аренду для использования под НТО. Однако владельцы НТО полагают, что, продолжая выплачивать арендную плату за земельный участок, несмотря на полученное от администрации уведомление о расторжении договора, они пролонгировали указанный договор на длительный срок. В итоге такое «непонимание» приводит к судебным процессам, завершающимся не в пользу субъектов предпринимательской деятельности.

К примеру, к Уполномоченному обратился индивидуальный предприниматель в связи с требованием органа местного самоуправления освободить земельный участок и демонтировать НТО по причине расторжения договора. Уполномоченный разъяснил предпринимателю, что его ссылка на то, что им получают и оплачиваются квитанции за аренду спорного земельного участка, свидетельствующие, по мнению предпринимателя, о продлении договора аренды на неопределенный срок и характеризующие договор как действующий, ошибочна, поскольку данный факт подтверждает лишь выставление администрацией платы за фактическое пользование участком, на котором до сих пор находится спорный объект в нарушение законодательства. К сожалению, в данной ситуации суд встал на сторону администрации. Однако, учитывая сложную экономическую ситуацию, вызванную мерами, направленными на борьбу с распространением новой коронавирусной инфекцией, предпринимателю было предоставлено 3 месяца для демонтажа НТО.

Полагаем, что основная причина вышеназванной проблемы – это отсутствие достаточного правового регулирования заключения договоров на размещение НТО на всех уровнях. На федеральном уровне лишь несколько статей Федерального закона от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» закрепляют общие положения, касающиеся особенностей размещения нестационарных торговых объектов. На уровне региональных властей определяется порядок разработки и утверждения органами местного самоуправления схем размещения нестационарных торговых объектов. В Томской области такой порядок определен Постановлением Администрации Томской области от 09.07.2010 № 135а.

Таким образом, основные вопросы, связанные с размещением НТО, утверждением форм типовых договоров на размещение НТО, процедурой формирования схем НТО, разрешаются в муниципальных нормативных правовых актах. В свою очередь такая ситуация приводит к тому, что органы местного самоуправления издают нормативные правовые акты в данной сфере, учитывающие исключительно интересы власти и ставящие субъектов предпринимательской деятельности в зависимые условия.

На территории города Томска порядок рассмотрения обращений физических и юридических лиц, имеющих намерение разместить нестационарные торговые объекты на соответствующих земельных участках, установлен Постановлением Администрации города Томска от 20.07.2015 № 624. Данным Постановлением определена и типовая форма договора на размещение НТО. Уполномоченным неоднократно отмечалось, что в целом положения утвержденной типовой формы договора нуждаются в корректировке как ставящие предпринимателей в невыгодные условия, изменить которые субъект предпринимательской деятельности не имеет возможности. Так, право администрации требовать расторжения договора в одностороннем порядке в случае нарушения условий договора, без предоставления возможности устранить нарушения, ведет к тому, что субъект предпринимательской деятельности не заинтересован в развитии нестационарной торговли, инвестировании в указанную сферу деятельности, в благоустройство прилегающей территории, а также не способствует совершенствованию внешнего вида торговых объектов. Решение данной проблемы видится в разработке формы дополнительного соглашения к договору на размещение НТО, позволяющей не демонтировать объект после окончания срока действия договора до проведения конкурсных процедур.

Постановление Администрации города Томска от 20.07.2015 № 624 также не содержит положений, определяющих действия администрации и владельца объекта в случае, если после заключения договора на размещение НТО выявляются обстоятельства, препятствующие (в отсутствие вины владельца объекта) продолжать размещение нестационарного объекта на предоставленном земельном участке. В том числе не решен вопрос с предоставлением компенсации понесенных убытков. Так, уже два года в Арбитражном суде Томской области рассматривается дело по исковому заявлению индивидуального предпринимателя о возмещении понесенных им убытков в связи с расторжением в одностороннем порядке администрацией Кировского района города Томска договора на разме-

щение НТО. Причиной расторжения договора стало исключение НТО из схемы размещения НТО, включенного в схему ошибочно, поскольку объект оказался расположенным в границах охранной зоны объекта электросетевого хозяйства, а также на тротуаре и проезжей части, что является нарушением требований законодательства. Поскольку порядок возмещения убытков, причиненных предпринимателю расторжением договора в одностороннем порядке в отсутствие его вины, указанным муниципальным нормативным правовым актом не определен, бизнесмен вынужден был обратиться в суд для решения указанного вопроса.

Несовершенство правового регулирования в сфере НТО негативно отразилось на владельцах киосков и ларьков в части возможности получения отдельных мер государственной поддержки в период пандемии. Дело в том, что с 2015 года, когда были внесены изменения в ЗК РФ, муниципальные власти стали заключать с предпринимателями договоры двух типов: договоры аренды (как было до изменений в кодекс), договоры на размещение нестационарного торгового объекта, предполагающие различные правовые режимы для арендаторов. Вместе с тем установленными статьей 19 Федерального закона от 01.04.2020 № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» льготами по отсрочке платежей по арендной плате, по продлению договоров аренды в заявительном порядке не смогли воспользоваться владельцы НТО, с которыми местными властями были заключены договоры на размещение НТО, а не договоры аренды.

В целях устранения данной несправедливости на местном уровне и поддержки субъектов малого бизнеса – владельцев НТО Уполномоченный в июне-июле 2020 года неоднократно обращался в администрацию города Томска в предложением распространить на них положения Федерального закона от 01.04.2020 № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций». Однако, к сожалению, данные обращения остались без удовлетворения.

Между тем, торговля в нестационарном формате для многих розничных продавцов является наиболее удобным способом вхождения в бизнес, дающим возможность выживания в условиях конкуренции с сетевыми ретейлерами. Однако несовершенство правового регулирования и отсутствие конструктивного диалога с публичной властью являются основной причиной сохраняющейся напряженности в сфере нестационарной торговой деятельности.

В такой ситуации радует, что направленные в январе 2021 года Уполномоченным при Президенте РФ предложения о распространении действия Федерального закона от 01.04.2020 № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» на договоры размещения НТО в части возможности продлевать договоры в уведомительном порядке нашли поддержку в Министерстве промышленности и торговли РФ, поручившем органам местного самоуправления в регионах принять «антикризисные» нормативные правовые акты в поддержку работы НТО.

4) Государственная кадастровая оценка объектов недвижимости.

В ноябре 2019 года во исполнение Федерального закона от 03.07.2016 № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке» на территории Томской области Областным государственным бюджетным учреждением «Томский областной центр инвентаризации и кадастра» (далее – ОГБУ «ТОЦИК») проведена государственная кадастровая оценка объектов недвижимости (за исключением земельных участков). Всего процедурой был охвачен 736 891 объект недвижимости, из них 382 624 объекта на территории города Томска. Результаты новой кадастровой оценки утверждены Приказом Департамента по управлению государственной собственностью Томской области от 22.11.2019 № 41 «Об утверждении результатов определения кадастровой стоимости объектов капитального строительства, помещений, машиномест и иных видов объектов недвижимости (за исключением земельных участков), расположенных на территории Томской области» и начали применяться с 2020 года. Как отмечают собственники объектов недвижимости, в среднем увеличение кадастровой стоимости произошло в 2-3 раза, в отношении отдельных объектов – в десятки раз, а поскольку базой для исчисления налога на имущество служит кадастровая стоимость недвижимости, ее рост, соответственно, привел к увеличению налоговой нагрузки на субъектов предпринимательской деятельности по налогу на недвижимое имущество.

Федеральным законом от 03.07.2016 № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке» детально регламентирована процедура кадастровой оценки недвижимого имущества, начиная от подготовки к ее проведению и до внесения результатов определения кадастровой стоимости в Единый государственный реестр недвижимости. Однако при ее проведении и определении кадастровой стоимости отдельных объектов недвижимости не исключены ошибки, связанные с тем, что кадастровая стоимость, в отличие от рыночной, определяется методами массовой оценки. Оценка проводится на основе объединения в группы объектов недвижимости в зависимости от их вида использования, а также учета влияния ценообразующих факторов: года постройки объекта недвижимости, материала стен, его площади, близости к транспортным линиям, объектам инфраструктуры; расстояния до зон рекреации, цен реальных сделок с недвижимостью и некоторых других параметров.

Еще на этапе подведения предварительных итогов оценки предприниматели – собственники объектов недвижимости заявляли о несоразмерности кадастровой стоимости объектов их рыночной стоимости, возникало много вопросов, связанных с примененной для оценки методикой, с возможностью и порядком оспаривания результатов кадастровой стоимости. Особенно существенно повышение кадастровой стоимости затронуло предпринимателей, осуществляющих деятельность в сельских населенных пунктах.

Поэтому неудивительно, что в 2020 году Уполномоченному поступало большое количество обращений, связанных с кадастровой оценкой объектов недвижимости. Заявителей интересовали причины резкого увеличения кадастровой стоимости принадлежащих им объектов недвижимости, способы и порядок ее изменения. Уполномоченным давались

подробные объяснения о возможности изменить кадастровую стоимость как во внесудебном порядке путем обращения в ОГБУ «ТОЦИК» или Комиссию по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости на территории Томской области, так и в судебном порядке.

В ходе работы с обращениями было выявлено, что многие владельцы недвижимости узнают об изменении кадастровой стоимости объектов только после получения налоговых уведомлений, несмотря на проводимую органами власти и Уполномоченным информационную кампанию, направленную на распространение сведений о проведенной кадастровой оценке объектов недвижимости и ее последствиях для бизнеса. В соответствии с НК РФ в отношении отдельных объектов недвижимого имущества налоговая база определяется как их кадастровая стоимость, внесенная в Единый государственный реестр недвижимости и подлежащая применению с 1 января года налогового периода, с учетом особенностей, предусмотренных статьей 378.2 НК РФ.

Распоряжением Департамента по управлению государственной собственностью Томской области от 27.11.2019 № 99-о утверждён Перечень объектов для целей налогообложения на 2020 год (далее – Перечень), в отношении которых налоговая база по налогу на имущество определяется как кадастровая стоимость.

Законом Томской области от 27.11.2003 № 148-ОЗ «О налоге на имущество организаций» (далее – Закон № 148-ОЗ) установлены налог на имущество организаций, ставки налога, особенности определения налоговой базы в отношении отдельных объектов недвижимого имущества, порядок и сроки уплаты налога, налоговые льготы в соответствии с законодательством о налогах и сборах. Так, для отдельных объектов недвижимого имущества, включенных в указанный Перечень: деловых и торговых центров, объектов общественного питания и бытового обслуживания и помещений в них, площадью более 100 кв. м, налоговая база в отношении которых определяется как кадастровая стоимость, налоговая ставка устанавливается в размере 2 % кадастровой стоимости.

В соответствии с налоговым законодательством организации, применяющие специальные налоговые режимы и в связи с этим освобожденные от уплаты налога на недвижимое имущество, используемое для осуществления предпринимательской деятельности, после включения принадлежащих им объектов в Перечень лишаются установленной НК РФ льготы по уплате налога на имущество.

Однако не все категории субъектов предпринимательской деятельности способны выдержать возросшую налоговую нагрузку, особенно в сложных экономических условиях, вызванных пандемией. К таким в первую очередь относятся субъекты малого бизнеса, осуществляющие деятельность в сельских населенных пунктах, а также потребительские общества, выполняющие в муниципальных районах важные социальные функции и испытывающие в настоящее время серьезную конкуренцию со стороны крупнейших сетевых торговых объектов.

Последствия для налогообложения в виде роста кадастровой стоимости отражаются не только на организациях, но и на физических лицах, зарегистрированных в качестве индивидуальных предпринимателей.

Согласно статьям 399, 406 НК РФ налог на имущество физических лиц устанавливается настоящим Кодексом и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований, вводится в действие и прекращает действовать в соответствии с настоящим Кодексом и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований и обязателен к уплате на территориях этих муниципальных образований. Налоговые ставки устанавливаются нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований.

Объекты недвижимости, принадлежащие физическим лицам, включенные в Перечень объектов для целей налогообложения, в силу положений НК РФ подлежат налогообложению от кадастровой стоимости по ставкам, утвержденным муниципальными нормативными правовыми актами. Так, в большинстве поселений Томской области (включая города Томск, Северск, Асино) по объектам недвижимости, включенным в Перечень, ставка налога на имущество физических лиц на 2020 год была установлена в размере 2 % кадастровой стоимости.

Собственники недвижимого имущества – индивидуальные предприниматели отмечают, что кратное увеличение кадастровой стоимости, в сравнении с ранее действовавшей, в совокупности с высокой ставкой налога на имущество физических лиц в отношении объектов коммерческого назначения привело к значительному росту налоговой нагрузки на бизнес, что в условиях мер, направленных на борьбу с распространением новой коронавирусной инфекции, роста иных издержек бизнеса и снижения покупательской способности населения вызвало сложности по оплате налогов и в осуществлении предпринимательской деятельности.

Так, к Уполномоченному обратился индивидуальный предприниматель из Томска, являющийся собственником административно-торгового центра в «спальном» районе города, осуществляющий сдачу помещений в аренду. В связи с пандемией и приостановлением многих видов деятельности он значительно снизил арендную плату для своих арендаторов. Однако из-за высокой кадастровой стоимости его объекта недвижимости и ставки в 2 %, действующей в городе Томске в отношении коммерческих объектов, он был вынужден взять банковский кредит для оплаты налога на имущество.

В целях оказания помощи предпринимателям, оказавшимся в похожей ситуации, Уполномоченный неоднократно обращался в администрацию города Томска и Думу города Томска с предложениями о снижении ставки налога на имущество в отношении коммерческих объектов физических лиц на период пандемии, введении дифференцированных ставок. В ответ органы местного самоуправления указывали, что возможность снижения ставок прорабатывается, рассматриваются механизмы снижения ставок. Однако на момент написания настоящего доклада снижения ставок налога, к сожалению, так и не произошло, что ставит индивидуальных предпринимателей в неравное положение с юридическими лицами, для которых в 2020 году законами Томской области были введены льготы по уплате налога на имущество организаций.

Кроме того, еще в начале 2020 года, до введения запретов и ограничений, вызванных пандемией, в целях недопущения резкого увеличения налоговой нагрузки на субъектов

предпринимательской деятельности, сохранения бизнеса и улучшения инвестиционного климата Уполномоченным в поселения области, в которых установлена высокая ставка налога на имущество, были направлены предложения рассмотреть возможность снижения ставок налога на имущество физических лиц в отношении объектов недвижимого имущества, включенных в Перечень объектов налогообложения от кадастровой стоимости в соответствии со ст. 378.2 НК РФ. Лишь поселения Александровского и Парабельского муниципальных районов Томской области откликнулись на указанные предложения и снизили ставки налога.

Вместе с тем Уполномоченным проводилась разъяснительная работа среди субъектов предпринимательской деятельности о способах снижения кадастровой стоимости принадлежащих им объектов недвижимости. Так, при содействии «Опоры России», при участии председателя Комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости на территории Томской области, представителя ОГБУ «ТОЦИК» Уполномоченным были проведены мероприятия в очном и дистанционном режиме, на которых подробно рассматривались причины увеличения кадастровой стоимости объектов недвижимости, способы ее снижения во внесудебном и судебном порядке. Председатель Комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости при Департаменте по управлению государственной собственностью Томской области (далее – Комиссия), начавшей свою деятельность только в 2020 году, рассказал об основаниях, принципах и порядке ее работы, промежуточных итогах рассмотрения обращений по снижению кадастровой стоимости, а также о наиболее частых причинах отказов в снижении кадастровой стоимости. Так, Комиссия, в силу Федерального закона от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», обязана, в первую очередь, проверить соответствие прилагаемого к заявлению о снижении кадастровой стоимости объекта недвижимости Отчета об оценке рыночной стоимости объекта требованиям федеральных стандартов оценки (№ 1-3, 5, 7 и др.). В случае выявления в Отчете нарушений требований действующего законодательства об оценочной деятельности Комиссия вынуждена отказать заявителю в снижении кадастровой стоимости объекта, даже если в целом снижение цены обоснованно и соответствует рынку. Поскольку оценщики, готовящие отчеты об оценке объектов недвижимости, не привыкли к новым требованиям законодательства, на начальном этапе работы Комиссии многие заявления о снижении кадастровой стоимости оставались без удовлетворения. Однако итоги работы Комиссии на конец 2020 года показали, что более 70 % заявлений собственников были удовлетворены, снижение кадастровой стоимости в среднем происходило на 40-50 %. Поэтому, полагаем, обращение в Комиссию является действенным и достаточно оперативным способом снижения кадастровой стоимости объекта недвижимости.

В 2020 году в ОГБУ «ТОЦИК» была проведена государственная кадастровая оценка земельных участков, которая охватила более 430 тыс. объектов, включая земли населенных пунктов, земли сельхозназначения, земли особо охраняемых территорий и объектов, промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения и других отраслей.

По итогам государственной кадастровой оценки суммарная кадастровая стоимость этих категорий земельных участков выросла на 43 млрд руб. – на 8,5 %, а удельный показатель кадастровой стоимости в расчете на 1 кв. м увеличился на 16,5 %.

Однако в связи со сложными экономическими условиями, вызванными пандемией, тяжелым финансовым положением бизнеса и населения, в целях недопущения негативных социально-экономических последствий Губернатор Томской области принял решение не утверждать результаты кадастровой оценки земли, оставив утвержденные в 2014 году результаты кадастровой оценки земли.

2.5. Обращения, связанные с деятельностью правоохранительных органов

В 2020 году Уполномоченному традиционно продолжали поступать обращения, связанные с деятельностью правоохранительных органов, в основном, органов полиции. Предприниматели жаловались на нарушение правоохранительными органами действующего законодательства, в том числе при проведении следственных действий, принятии процессуальных решений. Обращения субъектов предпринимательской деятельности в указанной сфере можно разделить на следующие группы:

1. Отношения при реализации уголовно-процессуального законодательства.
2. Отношения по делам об административных правонарушениях.

1. Первая группа обращений связана с допускаемыми органами дознания и предварительного следствия нарушениями уголовно-процессуального законодательства, бездействием и волокитой при проведении проверок в порядке, предусмотренном статьями 144-145 УПК РФ, в также в ходе расследования уголовных дел, где субъекты предпринимательской деятельности являются участниками уголовного процесса (потерпевшими, подозреваемыми и т.д.) Нередко речь идет о необоснованном вынесении постановления об отказе в возбуждении уголовных дел по заявлениям о преступлениях. В таких ситуациях действенная помощь Уполномоченному в защите прав предпринимателей оказывается органами прокуратуры.

Так, к Уполномоченному обратился директор юридического лица с жалобой на действия ОМВД по Октябрьскому району г. Томска в связи с отказом в возбуждении уголовного дела по ч. 1 ст. 330 УК РФ (Самоуправство). Как пояснил заявитель, арендодатель самовольно, в отсутствие правовых оснований, захватил имущество, принадлежащее обществу, стоимостью несколько миллионов рублей, однако сотрудники полиции отказали в возбуждении уголовного дела в связи с отсутствием состава преступления. В целях оказания содействия заявителю Уполномоченный обратился в прокуратуру Октябрьского района г. Томска для проведения проверки законности действий полиции. По итогам про-

веденной проверки прокуратура отменила принятое следователем ОМВД по Октябрьскому району решение об отказе в возбуждении уголовного дела как незаконное и необоснованное, материалы дела возвращены в полицию для проведения дополнительных проверок и решения вопроса о возбуждении уголовного дела.

Неприемлемой является ситуация, когда, добившись возбуждения уголовного дела, субъект предпринимательской деятельности сталкивается с бездействием и волокитой по уголовным делам, необоснованными процессуальными решениями о приостановлении или прекращении уголовного дела. Уполномоченный вынужден все чаще и чаще обращать внимание органов прокуратуры на нарушение следователями и дознавателями таких принципов уголовного судопроизводства, как разумный срок досудебного производства, который включает в себя период со дня подачи заявления, сообщения о преступлении до дня принятия решения о приостановлении предварительного расследования по уголовному делу или до дня принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела либо о прекращении уголовного дела (статья 6.1 УПК РФ).

Так, к Уполномоченному обратился представитель юридического лица с жалобой на бездействие сотрудников полиции, выразившееся в непроведении ряда следственных действий, имеющих значение для полного и объективного рассмотрения дела, а также в приостановлении предварительного следствия по делу. После обращения Уполномоченного в Следственное управление УМВД России по Томской области решение о приостановлении предварительного следствия по указанному делу было отменено, начали проводиться следственные действия, направленные на установление обстоятельств совершения преступления и виновного лица.

Полагаем, что указанные выше действия и решения органов полиции ограничивают право потерпевших на защиту от преступлений и доступ к правосудию, закрепленные в статье 52 Конституции РФ, что формирует отрицательное отношение не только к системе правоохранительных органов, но и к правосудию в целом, создает ощущение несправедливости и безысходности. Процедуры обжалования процессуальных решений несовершенно, повторяются многократно и зачастую не приводят к реальному восстановлению нарушенного права.

Стоит отметить, что Уполномоченному жалуются не только предприниматели, по обращениям которых правоохранительными органами не принимаются процессуальные решения и допускается волокита, но также предприниматели, в отношении которых без достаточных оснований возбуждаются уголовные дела.

Так, к Уполномоченному обратился представитель юридического лица в связи с привлечением его в качестве подозреваемого по уголовному делу, возбужденному по ч. 4 ст. 159 УК РФ (Мошенничество). Как следовало из обращения, уголовное дело было возбуждено по заявлению контрагента общества, с которым был заключен договор поставки молочной продукции. Не получив в полном объеме денежные средства за поставленную продукцию, контрагент не стал взыскивать задолженность в рамках гражданско-процес-

суального законодательства, а сразу обратился в правоохранительные органы для возбуждения уголовного дела. По указанному заявлению неожиданно быстро было возбуждено уголовное дело, а бухгалтер общества привлечен по делу в качестве подозреваемого. Полагая, что в рассматриваемой ситуации имеет место гражданско-правовой спор и привлечение в качестве подозреваемого представителя общества является неправомерным, Уполномоченный обратился в прокуратуру Ленинского района г. Томска для проведения проверки законности действий сотрудников правоохранительных органов. После проведенной проверки в отношении бухгалтера общества было вынесено постановление о прекращении уголовного преследования.

2. Вторая группа обращений предпринимателей к Уполномоченному связана с допускаемыми сотрудниками правоохранительных органов нарушениями в рамках административного производства.

Предприниматели отмечают, что нередко сотрудники органов полиции буквально провоцируют продавцов на нарушение действующих запретов и ограничений при реализации алкогольной продукции, привлекая к участию в контрольных закупках несовершеннолетних или граждан маргинального вида.

Так, к Уполномоченному обратился предприниматель в связи с привлечением его сотрудницы – продавца к административной ответственности по ч. 2.1 ст. 14.16 КоАП РФ по факту продажи алкогольной продукции несовершеннолетнему. Как пояснил заявитель, сотрудники правоохранительных органов неоднократно проводят так называемые «рейды», при которых в качестве «покупателей» намеренно отбираются лица в возрасте семнадцати – семнадцати с половиной лет, выглядящие старше своего возраста, по внешности которых у продавца не возникает сомнений в их возрасте. В случае свершившейся продажи в магазин тут же заходят сотрудники полиции для составления протокола.

В подобных случаях доказать в суде провокационную природу действий сотрудников правоохранительных органов практически невозможно, в связи с чем задача Уполномоченного состоит в оказании правовой помощи предпринимателю и его сотрудникам в снижении размера административного наказания. При этом особое внимание уделяется соблюдению норм процессуального права, выражающихся в проверке надлежащего оформления документов, в первую очередь, протоколов по административному делу, изъятия товара и т.д.

Существенные нарушения при составлении протокола об административном правонарушении являются основанием для возвращения протокола составившему его должностному лицу или прекращения производства по делу. Кроме того, согласно ч. 2 ст. 2.1. КоАП РФ юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению. Соответственно, если удастся доказать, что организация приняла все возможные меры для

предотвращения продажи продавцом алкогольной продукции несовершеннолетним, возможно его освобождение от административной ответственности. Поэтому Уполномоченным также проводится консультирование предпринимателей о необходимости проведения инструктажей продавцов, размещения информации о запрете продажи алкогольной продукции лицам младше восемнадцати лет. В рамках рассмотрения данного обращения Уполномоченный оказал консультативную помощь сотруднице предпринимателя, а также провел совместный прием с прокурором Томской области, по поручению прокурора Томской области по данному факту проведена прокурорская проверка.

Еще один предприниматель – из Каргасокского района Томской области обратился к Уполномоченному в связи с проведенной сотрудниками полиции контрольной закупкой, направленной на выявление факта продажи алкогольной продукции с нарушением временных запретов, и возбуждением дела об административном правонарушении, предусмотренном ч. 3 ст. 14.16 КоАП РФ «Нарушение особых требований и правил розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции». Из пояснений предпринимателя следовало, что со стороны проверяющих имела место явная провокация на совершение административного правонарушения.

После изучения всех материалов дела об административном правонарушении Уполномоченным были выявлены допущенные сотрудниками полиции при составлении документов многочисленные нарушения положений КоАП РФ, являющиеся основанием для прекращения производства по делу об административном правонарушении (неправильно выбран субъект правонарушения, отсутствие в протоколе правового основания для привлечения к административной ответственности и т.д.). Предпринимателю была оказана правовая помощь в подготовке соответствующих пояснений, направленных в суд, рассматривающий дело по существу. Каргасокский районный суд принял во внимание доводы предпринимателя и прекратил производство по делу об административном правонарушении на основании ст. 24.5 КоАП РФ – в связи с отсутствием состава административного правонарушения. Вместе с тем, Уполномоченным с предпринимателем проведена дополнительная разъяснительная работа по соблюдению действующих запретов и ограничений на реализацию алкогольной продукции и на необходимость их неукоснительного соблюдения, несмотря на просьбы и увещевания покупателей.

Стоит отметить, что в течение всего 2020 года Уполномоченному поступало большое количество жалоб хозяйствующих субъектов на действия сотрудников правоохранительных органов по изъятию транспортных средств при перевозке древесины с неправильно заполненными сопроводительными документами.

Как следовало из обращений, автомобили, осуществляющие транспортировку древесины, останавливались сотрудниками ГИБДД по пути следования. В ходе изучения документов выявлялись незначительные нарушения в заполнении сопроводительных документов. По данному факту сотрудниками полиции возбуждалось административное расследование, а принадлежащие заявителям транспортные средства, осуществлявшие транспортировку древесины, изымались и перемещались на специализированную охраняемую стоянку. Многочисленные письменные обращения собственников транспортных

средств в правоохранительные органы с просьбами о передаче транспортных средств под ответственное хранение оказались безрезультатными. Кроме того, как отмечали предприниматели, сотрудниками полиции также допускались многочисленные процессуальные нарушения в ходе рассмотрения административного дела. В частности, сотрудники полиции не учитывали, что перевозчику законом не вменено в обязанность оформление сопроводительного документа на транспортировку древесины и последний, не являясь собственником древесины и ее грузоотправителем, не имел объективной возможности самостоятельно оформить сопроводительный документ.

В результате изъятые автомобили вместе с древесиной долгое время (вплоть до вступления в законную силу принятого решения суда) находились на специализированных стоянках. При этом отказ правоохранительных органов от передачи транспортных средств на ответственное хранение перевозчикам приводил к необоснованным убыткам для предпринимателей, по факту не являющихся субъектами указанного административного правонарушения. Кроме того, некоторые заявители отмечали, что на специализированных стоянках надлежащим образом не обеспечивались необходимые меры по сохранности изъятых транспортных средств и товаров.

Следует отметить, что в августе 2020 года Администрацией Томской области была проведена экспертиза Закона Томской области от 19.07.2012 № 94-ОЗ «О порядке перемещения транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения и возврата, оплаты стоимости перемещения и хранения задержанных транспортных средств на территории Томской области». В рамках экспертизы Уполномоченный отметил, что в указанном законе не закреплены обязанности лиц, ответственных за хранение транспортных средств. Данные обязанности указаны в Типовой форме договора о взаимодействии, утвержденной Приказом Департамента транспорта, дорожной деятельности и связи Томской области от 25.12.2017 № 53-ОД «О мерах по реализации Закона Томской области от 19 июня 2012 года № 94-ОЗ «О порядке перемещения транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения и возврата, оплаты стоимости перемещения и хранения задержанных транспортных средств на территории Томской области». Доступ к нормам заключенного типового договора о взаимодействии со стороны третьих лиц (в том числе владельцев транспортных средств) ограничен, что не позволяет в полной мере ознакомиться с обязанностями специализированной организации и может повлечь злоупотребления со стороны таких организаций.

В связи с чем Уполномоченным было озвучено предложение о том, что порядок действий специализированной организации при перемещении транспортных средств, их хранении на специализированной стоянке должен быть закреплен на уровне регионального закона. Указанное предложение учтено.

В целях оказания содействия предпринимателям по обращениям по вопросам изъятия транспортных средств при перевозке древесины Уполномоченным направлялись обращения в прокуратуру Томской области о проведении проверки соблюдения федерального законодательства при осуществлении административного расследования и соблю-

дения прав предпринимателей. По результатам проведенных проверок прокуратурой подтверждался факт нарушения требований законодательства. Так, по обращению индивидуального предпринимателя с жалобой на действия сотрудников ОМВД России по Томскому району УМВД России по Томской области прокуратурой Томского района внесены представления об устранении нарушений закона, начальнику объявлено предостережение о недопустимости нарушений закона.

В своих обращениях к Уполномоченному предприниматели отмечают не только допускаемые сотрудниками полиции нарушения процессуального законодательства, но также в целом проблему взаимодействия с сотрудниками правоохранительных органов: невозможность связаться с дознавателем или следователем по телефону, добиться личного приема, своевременно получить ответ на письменное обращение.

К сожалению, указанная проблема уже не первый год существует и во взаимоотношениях Уполномоченного с правоохранительными органами.

В соответствии с ч. 5 ст. 10 Федерального закона от 07.05.2013 № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в РФ» руководители и иные должностные лица органов государственной власти субъекта РФ, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в субъекте РФ, органов местного самоуправления обязаны обеспечить прием уполномоченного в субъекте РФ, а также предоставить ему запрашиваемые сведения, документы и материалы в срок, не превышающий 15 дней со дня получения соответствующего обращения.

Вместе с тем на практике некоторые запросы Уполномоченного в органы полиции вообще остаются без ответа или ответ на запрос направляется с нарушением установленных законом сроков предоставления запрашиваемой информации. В таких случаях Уполномоченный вынужден обращаться в прокуратуру.

Так, в рамках рассмотрения обращения индивидуального предпринимателя Уполномоченным был направлен запрос в ОМВД России по Октябрьскому району г. Томска. Не получив в установленный законодательством срок ответ на запрос, Уполномоченный обратился в прокуратуру Октябрьского района г. Томска. Прокуратурой района был подтвержден факт нарушения порядка и срока рассмотрения должностными лицами ОМВД России по Октябрьскому району г. Томска запроса Уполномоченного, в связи с чем надзирающим прокурором внесено представление об устранении нарушений федерального законодательства. Одновременно с этим на повторный запрос Уполномоченного после внесенного представления ответ также не получен.

Результаты работы Уполномоченного по защите прав предпринимателей напрямую зависят от эффективности взаимодействия с различными государственными и муниципальными структурами, в том числе от оперативности получения запрашиваемой информации. А взаимодействие Уполномоченного с органами полиции через прокуратуру приводит к затягиванию сроков рассмотрения обращений субъектов предпринимательской деятельности.

В связи с чем выражаем надежду, что в дальнейшем, несмотря на высокую загруженность органов полиции, взаимодействие будет налажено и рассмотрение запросов Уполномоченного и предоставление необходимой информации будет осуществляться в пределах установленных законом сроков.

2.6. Авторские и интеллектуальные права

В 2020 году все также актуальной оставалась проблема привлечения к административной и гражданско-правовой ответственности субъектов предпринимательской деятельности в связи с незаконным использованием объектов интеллектуальной собственности, то есть реализацией контрафактных товаров. Согласно ГОСТ Р 58223-2018 «Национальный стандарт Российской Федерации. Интеллектуальная собственность. Антимонопольное регулирование и защита от недобросовестной конкуренции», контрафакт — товары, содержащие любые охраняемые результаты интеллектуальной деятельности или приравненные к ним средства индивидуализации, действия с которыми (в том числе изготовление, распространение или иное использование, а также импорт, перевозка или хранение) приводят к нарушению исключительных прав их правообладателей (например, поддельная продукция с незаконным использованием охраняемых средств индивидуализации этих товаров, в том числе обозначений, сходных до степени смешения).

За реализацию контрафактных товаров предусмотрена как административная (ч. 2 ст. 14.10 КоАП РФ), так и гражданско-правовая ответственность (ст. 1515 ГК РФ). И нередко хозяйствующие субъекты несут оба вида ответственности в случае выявления факта реализации товара, содержащего незаконно использованный товарный знак. Причем зачастую субъектами нарушений в области интеллектуальных прав выступают представители малого бизнеса, которые, не обладая достаточными правовыми знаниями, осуществляли реализацию товаров без оформления отношений по использованию средств их индивидуализации в соответствии с требованиями законодательства.

Так, к Уполномоченному обратился индивидуальный предприниматель из города Томска в связи с тем, что по итогам контрольной закупки правоохранительными органами были изъяты флаконы туалетной воды с логотипами нескольких известных брендов. Предприниматель пояснял, что контрафактные товары были приобретены у оптового поставщика, он был искренне уверен в правомерности нанесения на флаконы товарных знаков в связи с наличием у поставщика сертификатов соответствия.

В связи с отсутствием заключенного лицензионного соглашения с организациями — правообладателями товарных знаков в отношении индивидуального предпринимателя были составлены три протокола по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 2 ст. 14.10 КоАП РФ. Материалы дел были переданы на рассмотрение в Арбитражный суд Томской области. По трем делам в совокупности предпринимателю грозил административный штраф в размере не менее 150 тыс. руб., в то время как стоимость изъятых товаров не превышала одной тысячи рублей. Уполномоченный вступил в процесс

в качестве третьего лица на стороне предпринимателя, заявителю было оказано содействие в составлении отзывов на заявления. В отзывах, в частности, было отмечено, что предприниматель допустил нарушение закона ненамеренно, в силу незнания законодательства РФ об охране интеллектуальной собственности, при этом в связи с тяжелым материальным положением предприниматель просил применить ст. 2.9 КоАП РФ в части освобождения от административной ответственности по признаку малозначительности. В результате по трем делам суды признали нарушения малозначительными и отказали в назначении штрафа, отмечая, что поведение индивидуального предпринимателя не достигло необходимой для применения мер государственного воздействия степени общественной опасности. При этом изъятый товар по решению суда подлежал уничтожению.

Однако по прошествии полугода к предпринимателю с исковым заявлением обратился представитель правообладателей и, ссылаясь на ст. 1515 ГК РФ, потребовал компенсации имущественного ущерба, причиненного незаконным использованием товарных знаков, в размере 130 тыс. руб. Уполномоченный оказал предпринимателю помощь в подготовке отзыва на исковое заявление, направленного на снижение размера компенсации. На момент написания настоящего доклада гражданское дело по исковому заявлению правообладателя к предпринимателю находится на рассмотрении в Арбитражном суде Томской области.

В подобного рода ситуациях прослеживается один и тот же сценарий, при котором субъекты предпринимательской деятельности не знали о незаконном использовании ими чужого товарного знака (нередко наказывается применение зарегистрированного товарного знака, не имеющего широкую известность). При этом мера ответственности в виде больших штрафов, предусмотренных ч. 2 ст. 14.10 КоАП РФ, компенсации имущественного вреда в размере от 10 тысяч до 5 миллионов рублей в соответствии со ст. 1515 ГК РФ, а также конфискации товара может привести к разорению бизнеса.

Вина предпринимателей в данных случаях не может быть оспорена, вследствие чего помощь Уполномоченного заключается в оказании содействия по составлению процессуальных документов либо ходатайств, направленных на снижение меры ответственности. Одновременно с этим Уполномоченным осуществляется профилактическая работа с предпринимателями на тему разъяснения действующего законодательства в области защиты интеллектуальной собственности, а также недопустимости совершения подобных нарушений в дальнейшей деятельности, разрабатываются памятки, проводятся обучающие мероприятия для широкого круга слушателей. Тем более что в РФ все более распространенной становится практика судебной защиты от незаконного использования товарного знака, когда в суд с иском обращается представитель правообладателя, действующий на основании доверенности. У данных лиц обращения в суд поставлены на конвейер: используется стандартный шаблон искового заявления; в качестве доказательств всегда указываются чек, приобретенный контрафактный товар и видеозапись скрытой видеосъемки. Ответчиками по указанной категории гражданских дел в основном выступают представители микробизнеса, не обладающие достаточными финансовыми возможно-

стями обратиться за квалифицированной юридической помощью. При этом предъявляемые к взысканию суммы с ответчиков часто очень высоки, поскольку законодательные пределы компенсации варьируются от 10 тыс. руб. до 5 млн руб.

Полагаем, что до тех пор, пока действующие формулировки ст. 1515 ГК РФ позволяют взыскивать существенные суммы компенсации, в несколько десятков или даже сотен раз превышающие стоимость контрафактного товара, явно несправедливые и несоразмерные допущенному нарушению или многократно превышающие размер причиненных правообладателю убытков, процедуры взыскания указанной компенсации представителями правообладателей с субъектов малого предпринимательства будут продолжаться по всей стране, превращаясь в новый вид бизнеса, основанный на злоупотреблении правом правообладателя и нарушающий баланс прав и законных интересов участников гражданского оборота.

И даже после принятия Конституционным судом РФ Постановления от 13.12.2016 № 28-П, которым положения подпункта 1 статьи 1301, подпункта 1 статьи 1311 и подпункта 1 пункта 4 статьи 1515 ГК РФ признаны не соответствующими Конституции РФ в той мере, в которой они не позволяют суду установить размер компенсации ниже минимального предела с учетом совершения нарушения индивидуальным предпринимателем впервые, количество дел о взыскании компенсации за незаконное использование интеллектуальной собственности не уменьшилось, что подтверждается судебной практикой арбитражных судов на всей территории РФ.

Однако привлечение к административной или гражданско-правовой ответственности мелких продавцов, осуществляющих розничную продажу контрафактной продукции, не решит проблему производства и распространения товаров, изготовленных с незаконным использованием объектов интеллектуальной собственности, до тех пор, пока правообладатели не начнут вести борьбу с крупными звеньями системы производства и продажи контрафактного товара, а их целью станет не получение «легких» денег в виде компенсации имущественного ущерба, а прекращение нарушения интеллектуальных прав.

2.7. Оказание медицинских услуг частными медицинскими организациями

В 2020 году в условиях борьбы с распространением новой коронавирусной инфекции от введенных ограничительных мер пострадали и многие частные медицинские организации, несмотря на то что данная сфера деятельности не была включена в перечень отраслей российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 03.04.2020 № 434. Из-за коронавируса пациенты находились на изоляции, упал спрос на плановую стационарную и амбулаторную помощь,

однако обязательные платежи, заработную плату сотрудникам организации вынуждены были платить без перебоев.

Кроме того, частным медицинским клиникам для приема пациентов необходимо было усилить санитарные меры безопасности, однако уже в начале марта отмечались перебои в поставках масок и перчаток. Оптовые цены на предметы защиты и средства дезинфекции также значительно выросли. Для обеспечения социальной дистанции искусственно сокращался пациентопоток, выборочно закрывались кабинеты и сокращалось время работы. В некоторых случаях небольшие узконаправленные клиники, например, стоматологии, для выполнения всех требований могли открываться только для одного пациента в день.

В условиях пандемии государственным здравоохранением было объявлено о закрытии плановой помощи, что негативно отразилось на финансовом состоянии частных клиник, участвующих в оказании медицинских услуг по системе обязательного медицинского страхования (а это более 50 клиник, что составляет около 45 % от общего числа частных медицинских организаций Томской области).

Стоит отметить, что еще до пандемии Уполномоченному неоднократно поступали обращения различных частных медицинских организаций, оказывающих медицинские услуги населению в рамках Территориальной программы обязательного медицинского страхования государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи (далее – Территориальная программа). Заявители отмечали незначительность доли услуг, оказываемых частными медицинскими организациями в соответствии с Территориальной программой, по сравнению с услугами, оказываемыми государственными медицинскими организациями, а также не соответствующие рыночным ценам тарифы на оказание отдельных медицинских услуг в рамках обязательного медицинского страхования. Так, в 2020 году частным медицинским организациям, оказывающим медицинские услуги в системе обязательного медицинского страхования, из фонда обязательного медицинского страхования было направлено всего около 3,5-4 % от доли расходов.

В обращениях отмечалось, что во многом данная ситуация связана с отсутствием представителей частных медицинских организаций в составе Комиссии по разработке территориальной программы обязательного медицинского страхования в Томской области (далее – Комиссия), на которую в соответствии с п. 9 ст. 36 Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» возложены разработка проекта территориальной программы обязательного медицинского страхования в субъекте Российской Федерации, распределение объемов оказания медицинской помощи, рассмотрение тарифов и другие полномочия. Согласно п. 3 Правил обязательного медицинского страхования, утвержденных Приказом Минздрава России от 28.02.2019 № 108н, в состав Комиссии на паритетных началах входят представители органа исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченного высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, территориального фонда, страховых медицинских организаций и медицинских организаций, представители медицинских про-

фессиональных некоммерческих организаций или их ассоциаций (союзов) и профессиональных союзов медицинских работников или их объединений (ассоциаций), осуществляющих деятельность на территории субъекта РФ.

Однако состав Комиссии Томской области, утвержденный постановлением Администрации Томской области от 30.12.2011 № 438а, состоит из представителей государственной власти Томской области, государственных медицинских учреждений, страховых компаний, профсоюза работников здравоохранения РФ, РОО «Ассоциация заслуженных врачей» и не включает представителей частной медицины. В том числе правление Некоммерческого партнерства «Медицинская палата Томской области», председатель которого входит в состав Комиссии, состоит из представителей государственных медицинских учреждений Томской области.

Уполномоченный в интересах представителей коммерческих медицинских организаций неоднократно направлял обращения по вопросу изменения состава Комиссии в части включения новых членов – представителей ассоциаций (союзов) частной медицины Томской области, как в 2020 году, так и в предыдущие периоды. Согласно ответам на указанные обращения, персональный состав Комиссии сформирован с соблюдением принципа паритетности и «включение в состав Комиссии нового представителя дополнительно к уже включенным представителям повлечет за собой нарушение данного принципа, закрепленного федеральным законодательством». Однако анализ Постановления Администрации Томской области от 30.12.2011 № 438а «О создании Комиссии по разработке территориальной программы обязательного медицинского страхования в Томской области» показал, что число членов Комиссии неоднократно менялось, а в состав Комиссии в разные периоды входили представители частной медицины и общественных организаций.

За последние годы частными медицинскими центрами вложен значительный объем инвестиций в развитие томского здравоохранения. По данным Томскстата, объем платных медицинских услуг, оказываемый медицинскими организациями разных форм собственности, в 2019 году превысил 5,5 млрд руб.

Вместе с тем Федеральным законом от 08.12.2020 № 430-ФЗ в Федеральный закон «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» в систему обязательного медицинского страхования внесены изменения, которые затрагивают интересы всех ее участников и, по оценкам представителей частной медицины, могут привести к негативным последствиям для развития предпринимательской деятельности в данной сфере и возможности дальнейшего привлечения частных инвестиций.

В сложившейся ситуации участие представителей частной медицины в решении вопросов системы обязательного медицинского страхования представляется значимым условием ее развития, повышения доступности и качества оказания медицинской помощи жителям Томской области, поэтому работа Уполномоченного в данном направлении будет продолжена и в 2021 году.

2.8. Реализация специальных полномочий

Федеральным законом от 07.05.2013 № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации», Законом Томской области от 27.12.2013 № 242-ОЗ «Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Томской области» предусмотрен ряд специальных полномочий Уполномоченного, включая:

- право обращаться в суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, признании незаконными решений и действий (бездействия) органов государственной власти Томской области, органов местного самоуправления муниципальных образований Томской области, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц в случае, если оспариваемые ненормативный правовой акт, решение и действие (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают права и законные интересы субъектов предпринимательской деятельности в сфере предпринимательской деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской деятельности;

- право принимать с письменного согласия заявителя участие в выездной проверке, проводимой в отношении заявителя в рамках государственного контроля (надзора) или муниципального контроля;

- право направлять органам государственной власти Томской области, территориальным органам федеральных органов исполнительной власти по Томской области, органам местного самоуправления муниципальных образований Томской области, их должностным лицам, руководителям организаций, в решениях и (или) действиях (бездействии) которых он усматривает нарушения прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, свое заключение, содержащее рекомендации о необходимых мерах по восстановлению нарушенных прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности и предотвращению подобных нарушений в дальнейшем;

- право направлять в органы государственной власти Томской области, органы местного самоуправления муниципальных образований Томской области мотивированные предложения о принятии нормативных правовых актов (о внесении изменений в нормативные правовые акты или признании их утратившими силу), относящихся к сфере деятельности Уполномоченного;

- рассмотрение проектов законов и иных нормативных правовых актов Томской области, устанавливающих новые или изменяющих ранее предусмотренные нормативными правовыми актами Томской области обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также устанавливающих, изменяющих или отменяющих ранее установленную ответственность за нарушение нормативных правовых актов Томской области, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Участие в судебной защите субъектов предпринимательской деятельности

В соответствии с положениями Федерального закона от 07.05.2013 № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» Уполномоченный наделен обязанностями по рассмотрению жалоб предпринимателей и принятию мер, направленных на восстановление их нарушенных прав. В связи с этим участие в судебной защите прав и законных интересов индивидуальных предпринимателей и юридических лиц является неотъемлемой частью деятельности Уполномоченного.

На важность продолжения работы по оказанию содействия предпринимателям, выступая в качестве заинтересованного лица в судебных заседаниях, по защите (восстановлению) нарушенных прав и охраняемых законом интересов субъектов предпринимательской деятельности, указала также Законодательная Дума Томской области в своих рекомендациях Уполномоченному по итогам рассмотрения доклада Уполномоченного о деятельности в 2019 году (Постановление № 2448 от 25.06.2020).

В связи с действовавшими ограничительными мерами, направленными на борьбу с распространением новой коронавирусной инфекцией, в апреле 2020 года временно была приостановлена работа судов всех уровней, а после возобновления судебной деятельности она была существенно ограничена в сравнении с обычным режимом функционирования.

Указанные ограничения в совокупности с режимом самоизоляции и иными проблемами бизнеса затруднили использование субъектами предпринимательской деятельности судебного механизма для решения сложных ситуаций. Этим можно объяснить существенное сокращение в 2020 году случаев участия Уполномоченного в делах, рассматриваемых в арбитражных судах и судах общей юрисдикции, в качестве третьего лица на стороне предпринимателей или заинтересованного лица. Судебные дела, в которых принимал участие Уполномоченный, в основном, были продолжением дел, возбужденных в 2019 году, или касались вопросов привлечения хозяйствующих субъектов к административной ответственности. При этом достаточно высокий процент заявителей обращается к Уполномоченному именно в тот момент, когда спор уже находится на рассмотрении в судебных органах.

Кроме очного участия Уполномоченного в заседаниях суда, применялась практика направления заявителю письменной правовой позиции Уполномоченного для использования при защите нарушенного права в рамках судебного процесса в судах общей юрисдикции.

Первая форма участия – третье лицо, не заявляющее самостоятельных требований. Проблема применения данной формы участия неоднократно поднималась региональными уполномоченными по защите прав предпринимателей, так как по вопросу возможности привлечения уполномоченных в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, в различных субъектах Российской Федерации сложилась неоднозначная судебная практика.

В Томской области, несмотря на отсутствие в действующем процессуальном законодательстве положений, прямо регламентирующих возможность участия региональных

уполномоченных по защите прав предпринимателей в судебном процессе в качестве третьего лица на стороне предпринимателей, исходя из комплексного толкования норм законодательства, арбитражными судами выработан подход, допускающий возможность такого участия. Суды отмечают, что, вступая в дело, уполномоченный в субъекте Российской Федерации защищает не свой имущественный, гражданско-правовой интерес юридического лица, а реализует государственные публично-правовые функции по защите прав субъектов предпринимательской деятельности. В связи с чем большинство ходатайств Уполномоченного о вступлении в процесс в качестве третьего лица на стороне субъекта предпринимательской деятельности были судами удовлетворены.

Необходимость участия в деле Уполномоченный определяет после тщательного изучения материалов жалобы, формирования правовой позиции по делу, исходя из сложившейся судебной практики, а также с учетом возможностей заявителя самостоятельно осуществить защиту своих прав и законных интересов. По каждому судебному делу Уполномоченным представляется мотивированный отзыв, содержащий доводы в поддержку правовой позиции предпринимателя, обеспечивается участие сотрудников аппарата Уполномоченного в судебных заседаниях, а также при необходимости оказывается помощь предпринимателю в сборе доказательственной базы.

Судебные дела, в которых сотрудники аппарата Уполномоченного принимали участие в 2020 году, в основном, были связаны с обжалованием действий (бездействия), решений или ненормативных правовых актов органов государственной власти, а также с привлечением предпринимателей к административной ответственности.

Так, Уполномоченный принимал участие в двух делах, связанных с обжалованием юридическими лицами предписаний, выданных ГУ МЧС России по Томской области по результатам проведенных внеплановых выездных проверок в торговых центрах. Организации, обжаловавшие предписания, а также Уполномоченный указывали, что Госпожнадзором в ходе проведения проверок были допущены грубые нарушения положений Федерального закона № 294-ФЗ, являющиеся основанием для признания результатов проверок недействительными. Кроме того, собственники объектов недвижимости указывали, что все обязательные требования пожарной безопасности при строительстве и эксплуатации торговых центров были соблюдены, что подтверждалось многочисленной документацией, в то время как выводы надзорного органа о допущенных нарушениях были сделаны исключительно в результате визуального осмотра объектов, без использования измерительной аппаратуры и проведения экспертизы. Арбитражный суд Томской области, подтвердив обоснованность доводов заявителей и Уполномоченного, в обоих случаях признал действия ГУ МЧС России по Томской области незаконными и результаты проверок отменил. Однако вышестоящая инстанция, приняв в качестве актов, имеющих преюдициальное значение, решения судов общей юрисдикции по ранее проведенным проверкам соблюдения требований пожарной безопасности в отношении объектов юридических лиц, решения Арбитражного суда Томской области отменила, приняла противоположные судебные акты о признании законными действий ГУ МЧС России по Томской области.

Еще одной категорией дел, в которых активно участвует Уполномоченный, являются дела о привлечении субъектов предпринимательской деятельности к административной ответственности. Зачастую индивидуальные предприниматели и небольшие организации не имеют своего корпоративного юриста, а обращение за юридической помощью может повлечь значительные расходы, которые могут превысить размер назначенных штрафных санкций и остаться некомпенсированными.

Например, к Уполномоченному обратился индивидуальный предприниматель из Александровского района в связи с возбуждением в отношении него дела об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 14.10 КоАП РФ (производство в целях сбыта либо реализация товара, содержащего незаконное воспроизведение чужого товарного знака, знака обслуживания, наименования места происхождения товара или сходных с ними обозначений для однородных товаров), в связи с реализацией нескольких пар кроссовок с незаконно нанесенными логотипами известных брендов. Факт нарушения был выявлен сотрудниками полиции в ходе проведенной контрольной закупки. Заявителю грозил административный штраф в размере от 50 тыс. руб. Понимая, что вина предпринимателя в рассматриваемом административном деле очевидна и подтверждена собранными сотрудниками полиции доказательствами, Уполномоченный помог предпринимателю подготовить мотивированный отзыв по делу, направленный на снижение размера наказания. Кроме того, сотрудник аппарата Уполномоченного принял участие в рассмотрении дела судом в качестве заинтересованного лица, где также поддержал доводы о минимизации наказания.

Арбитражный суд Томской области, рассмотрев дело по существу, признал предпринимателя виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 14.10 КоАП РФ, однако с учетом характера и установленных в ходе рассмотрения дела конкретных обстоятельств нарушения, указывающих на его малозначительность, ограничился устным замечанием.

Вместе с тем в практике Уполномоченного есть случай отказа в привлечении в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора.

Так, к Уполномоченному обратилось юридическое лицо, которому по результатам проверки, проведенной Томской таможней, было отказано в предоставлении льготы по уплате таможенных платежей (налога на добавленную стоимость) в размере более 300 млн руб. Поскольку общество обжаловало решение таможенного органа в Арбитражном суде, Уполномоченный обратился в суд с ходатайством о вступлении в дело в качестве третьего лица на стороне заявителя. Однако судом Уполномоченному было отказано в удовлетворении данного ходатайства на том основании, что принятый судебный акт по делу не может повлиять на права или обязанности Уполномоченного по отношению к сторонам спора и не влияет на реализацию обязанностей Уполномоченного по рассмотрению поступившего к нему обращения организации. Седьмой арбитражный апелляционный суд оставил определение суда первой инстанции без изменения. Выходом из указанной ситуации стало обращение к Уполномоченному при Президенте РФ, который, в силу ч. 2 ст. 53.1 АПК РФ, вправе

вступить в дело на стороне истца или ответчика в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований, о выдаче доверенности на представление его интересов по данному спору сотруднику аппарата регионального Уполномоченного. На основании указанной доверенности сотрудник аппарата Уполномоченного был допущен в процесс в целях поддержки позиции организации. По итогам рассмотрения дела судами двух инстанций заявление общества о признании действий таможи незаконными и необоснованными удовлетворено.

Однако если по делам, рассматриваемым в арбитражных судах, по сложившейся практике Уполномоченный все же может вступить в процесс в качестве третьего лица, тем самым реализовывая свое право на защиту предпринимателей, то в случае рассмотрения дела в суде общей юрисдикции Уполномоченный может оказать субъекту предпринимательской деятельности лишь помощь в формировании правовой позиции по делу и подготовке необходимых процессуальных документов. Процессуальные основания участия непосредственно в судебном заседании у него отсутствуют. Согласно действующему процессуальному законодательству, Уполномоченный может вступить в процесс в суде общей юрисдикции только по административным делам, рассматриваемым по правилам Кодекса административного судопроизводства РФ (в случае если заявитель укажет Уполномоченного в качестве участника процесса). Однако, поскольку большинство дел, рассматриваемых в судах общей юрисдикции с участием субъектов предпринимательской деятельности, касаются хозяйственных споров с органами власти или вопросов привлечения предпринимателей к административной ответственности, то участие Уполномоченного ограничивается консультативной помощью.

При защите собственных интересов предприниматели зачастую сталкиваются с проблемами, связанными с недостаточным уровнем знаний в специальных областях (в налоговом законодательстве, гражданском и административном праве и других). В целях эффективного отстаивания законных прав и интересов субъектов предпринимательской деятельности Уполномоченный помогает в составлении процессуальных документов (объяснений, заявлений). На стадии оспаривания решения административного органа Уполномоченный объясняет порядок обжалования, помогает составить жалобу от имени предпринимателя, непосредственно обращается в орган с письмом, в котором излагается правовая позиция Уполномоченного, поддерживающая предпринимателя. Участие Уполномоченного в некоторых случаях имеет решающее значение при полной отмене решения о привлечении к административной ответственности или снижении размера административного штрафа.

Так, к Уполномоченному обратился индивидуальный предприниматель, в отношении которого Управлением Роспотребнадзора по Томской области в 2018 году была проведена внеплановая выездная проверка, по результатам которой выдано предписание об устранении выявленных нарушений обязательных требований. В 2019 году Уполномоченный уже оказывал содействие в продлении срока, установленного Ленинским районным судом города Томска для устранения выявленных нарушений. Однако вследствие введе-

ния в Томской области режима функционирования «повышенная готовность» и иных ограничений для деятельности многих организаций индивидуальный предприниматель оказался по объективным причинам в ситуации, не позволяющей вновь выполнить решение суда в установленный срок. В связи с чем в отношении него было возобновлено исполнительное производство. Во избежание штрафов за неисполнение судебного решения Уполномоченный вновь оказал содействие в подготовке заявления в суд, а также заявления приставам-исполнителям о приостановлении исполнительного производства. В удовлетворении данного заявления судом было отказано, однако срока приостановки исполнительного производства хватило предпринимателю для устранения нарушений обязательных требований и исполнения решения суда в полном объеме.

По другому делу к Уполномоченному обратился директор юридического лица, в отношении которого судебным приставом-исполнителем вынесено постановление о привлечении его к административной ответственности, предусмотренной ч. 3 ст. 17.14 КоАП РФ (Нарушение лицом, не являющимся должником, законодательства об исполнительном производстве), назначен административный штраф в размере 30 тыс. руб. Как следовало из постановления, нарушение выразилось в том, что обществом не был представлен акт сверки взаимных расчетов к договору поставки с должником по исполнительному производству, подписанный обоими контрагентами. При этом в постановлении было указано, что акт сверки является первичным учетным документом, в связи с чем, в силу ст. 9 Федерального закона от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете», должен содержать, в том числе, наименования организаций, от имени которых он составлен, и личные подписи указанных лиц.

После ознакомления с представленными обществом документами по делу об административном правонарушении Уполномоченный, полагая, что судебным приставом-исполнителем были допущены нарушения норм материального и процессуального права, влекущие отмену принятого постановления о привлечении к административной ответственности, предложил обществу обжаловать указанное постановление в судебном порядке и оказал помощь в подготовке необходимых документов. Ленинский районный суд города Томска, признав обоснованность части доводов общества о неправильном определении даты события правонарушения, назначения наказания, не предусмотренного санкцией ч. 3 ст. 17.14 КоАП РФ, отменил постановление о привлечении к административной ответственности и вернул дело на новое рассмотрение судебному приставу-исполнителю. Не согласившись с указанной позицией суда, заявитель при помощи Уполномоченного обжаловал решение районного суда в Томском областном суде. Суд поддержал позицию общества, подтвердив, что его действия в рамках рассматриваемого дела не образовали состав административного правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 17.14 КоАП РФ, и производство по делу прекратил. Права общества были восстановлены в полном объеме.

В другой ситуации благодаря содействию, оказанному Уполномоченным индивидуальному предпринимателю, удалось решить вопрос о снижении размера штрафа в административном порядке. К бизнес-омбудсмену обратился предприниматель, который был привлечен к ответственности за совершение правонарушения в сфере законодательства

РФ об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования – предприниматель в нарушение установленного законом срока представил сведения по форме СЗВ-М за март 2020 года.

Уполномоченный оказал содействие по составлению жалобы в вышестоящий орган. В жалобе был сделан акцент на письмо ПФ РФ от 28.12.2016 № 08-19/19045 «По вопросу предоставления отчетности по форме СЗВ-М», в котором было указано, что в связи с тем, что Законом № 27-ФЗ не определен порядок переноса предоставления отчетности, в таком случае применяется аналогия закона. В соответствии со ст. 193 ГК РФ, если последний день срока приходится на нерабочий день, днем окончания срока считается ближайший следующий за ним рабочий. Субъект предпринимательской деятельности, неукоснительно соблюдая предписания Указа Президента РФ от 02.04.2020 № 239, в связи с карантином из-за распространения коронавируса не осуществлял свою деятельность в установленные нерабочие дни.

Жалоба была рассмотрена вышестоящим органом, решение было отменено, что позволило избежать административного штрафа или дальнейшего судебного спора.

Стремление предпринимателей обеспечить участие Уполномоченного в судах говорит о значимости института бизнес-омбудсмена, о доверии субъектов предпринимательской деятельности к Уполномоченному в деле защиты их прав и законных интересов, в том числе в судебном порядке.

Однако зачастую предпринимателям требуется не только консультативная помощь в подготовке документов по делам об административных правонарушениях, но и поддержка непосредственно в судебном заседании, что, к сожалению, Уполномоченный реализовать не может.

Решению указанной проблемы могло бы способствовать внесение изменений в КоАП РФ в части наделения региональных уполномоченных по защите прав предпринимателей наравне с Уполномоченным при Президенте РФ правом вступать в административные дела в качестве защитников субъектов предпринимательской деятельности.

28 декабря 2020 года Министром юстиции РФ К.А. Чуйченко анонсировано обнародование в 2021 году нового проекта Процессуального кодекса РФ об административных правонарушениях, являющегося частью реформы контрольно-надзорной деятельности и призванного заменить действующий в настоящее время КоАП РФ. Надеемся, что в новом проекте кодекса будет предусмотрена возможность участия в качестве представителей уполномоченных по защите прав предпринимателей в производстве по делам об административных правонарушениях, которая позволит повысить эффективность деятельности, проводимой уполномоченными по отстаиванию прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, в том числе путем судебного представительства.

Право без специального разрешения посещать места содержания под стражей

Согласно статье 7 Федерального закона от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», статье 24 Уголовно-исполнительного кодекса РФ, Уполномоченный обладает правом без специального разрешения посещать места содержания под стражей. Чаще всего Уполномоченный использовал указанное право в целях рассмотрения обращений предпринимателей, являющихся подозреваемыми по уголовным делам, возбуждаемым по ч. 3-4 ст. 159 УК РФ (мошенничество), на избранную судами в отношении них меру пресечения в виде заключения под стражу, по иным вопросам.

Реализация указанного полномочия заключается в проведении встреч с предпринимателями, находящимися в местах содержания под стражей. Заявители на таких встречах представляют Уполномоченному разъяснения по существу предъявленных обвинений для выработки им позиции и определения дальнейших действий, направленных в первую очередь на изменение меры пресечения. На встречах также обычно присутствуют помощник начальника УФСИН по Томской области по соблюдению прав человека в УИС и начальник учреждения.

Между тем введенные в 2020 году из-за пандемии и необходимости соблюдения санитарно-эпидемиологических требований ограничения негативно отразились на всех без исключения сферах, включая пенитенциарную систему. В местах содержания под стражей в целях предупреждения заболеваемости среди подозреваемых, обвиняемых, осужденных и работников уголовно-исполнительной системы новой коронавирусной инфекцией был введен ограничительный режим, в связи с которым:

- приостановлены вывоз подозреваемых, обвиняемых и осужденных на судебно-следственные действия, кроме исключительных случаев (при отсутствии возможности организации видеоконференцсвязи и прочее), а также их отправка в исправительные учреждения УФСИН России по Томской области и других территориальных органов ФСИН России;
- приостановлен прием посылок и передач;
- приостановлено предоставление длительных и краткосрочных свиданий с родственниками до особого указания в соответствии постановлением главного государственного санитарного врача ФСИН России;
- ограничены посещения учреждения представителями органов исполнительной власти, общественной наблюдательной комиссии и иными лицами;
- допуск адвокатов осуществлялся в соответствии с требованиями законодательства, встречи с адвокатами проводились с соблюдением санитарно-эпидемиологических правил.

В таких условиях Уполномоченный не имел возможности реализовать специальное полномочие путем посещения предпринимателей, в отношении которых возбуждены уголовные дела, в местах содержания под стражей. Вместе с тем все поступающие из СИЗО обращения предпринимателей были рассмотрены Уполномоченным и по каждому была проведена работа, направленная на оказание содействия в защите прав и законных интересов.

Как и в предыдущие годы, адресованные Уполномоченному жалобы предпринимателей, содержащихся под стражей, связаны с оказанием помощи в обжаловании избранной судом меры пресечения.

Так, к Уполномоченному обратился директор юридического лица, в отношении которого возбуждено уголовное дело по ч. 4 ст. 159 УК РФ по факту обмана членов гаражного кооператива. Несмотря на то что вменяемое заявителю деяние совершено в связи с осуществлением предпринимательской деятельности, в отношении него судом была избрана мера пресечения в виде заключения под стражу. При рассмотрении судом ходатайства следователя о продлении срока содержания под стражей Уполномоченный направил обращение об избрании обвиняемому иной, более мягкой меры пресечения, не связанной с заключением под стражей последнего. Однако мера пресечения в виде заключения под стражей в очередной раз судом была продлена, поскольку, по мнению суда, фабула предъявленного подсудимому обвинения не позволяет суду сделать вывод, что преступления, в которых он обвиняется, совершены при осуществлении предпринимательской деятельности.

В настоящее время в нашем обществе экспертами все чаще и вполне обоснованно высказываются суждения о недопустимости формального перевода спорных предпринимательских отношений в уголовную сферу, а также о возможности и достаточности решения подобных вопросов в гражданско-правовом порядке. Президент России В.В. Путин неоднократно подчеркивал, что Уголовный кодекс должен перестать быть инструментом решения хозяйственных конфликтов, и предлагал переводить такие споры «в административную и арбитражную плоскость».

Согласно пункту 1 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 15.11.2016 № 48 (в ред. от 11.06.2020) «О практике применения судами законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности за преступления в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности» судам необходимо обратить внимание на то, что по делам о преступлениях, совершенных в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, уголовным и уголовно-процессуальным законодательством установлены особенности уголовного судопроизводства, касающиеся, в частности, порядка рассмотрения сообщения о преступлении (части 7-9 ст. 144 УПК РФ) и возбуждения уголовного дела (ч. 3 ст. 20, ч. 3 ст. 140 УПК РФ), признания предметов и документов вещественными доказательствами (ст. 81.1 УПК РФ), применения меры пресечения в виде заключения под стражу (часть 1.1 статьи 108 УПК РФ), производства следственных действий (ч. 4.1 ст. 164, ч. 1 ст. 164.1 УПК РФ), а также особенности освобождения от уголовной ответственности и прекращения уголовного преследования (ст. 76.1 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ), статья 28.1 УПК РФ).

В силу ч. 1.1 ст. 108 УПК РФ заключение под стражу в качестве меры пресечения при отсутствии обстоятельств, указанных в пунктах 1-4 части первой настоящей статьи, не может быть применено в отношении подозреваемого или обвиняемого в совершении преступлений, предусмотренных статьями 159 частями 1-4, 159.1-159.3, 159.5, 159.6, 160, 165 и 201 Уголовного кодекса Российской Федерации, если эти преступления совершены индивидуальным предпринимателем в связи с осуществлением им предпринимательской

деятельности и (или) управлением принадлежащим ему имуществом, используемым в целях предпринимательской деятельности, либо если эти преступления совершены членом органа управления коммерческой организации в связи с осуществлением им полномочий по управлению организацией либо в связи с осуществлением коммерческой организацией предпринимательской или иной экономической деятельности, а также статьями 159 частями 5-7, 171, 171.1, 171.3-172.3, 173.1-174.1, 176-178, 180, 181, 183, 185-185.4 и 190-199.4 Уголовного кодекса Российской Федерации.

С учетом этого указанные преступления следует считать совершенными в сфере предпринимательской деятельности, если они совершены индивидуальным предпринимателем в связи с осуществлением им предпринимательской деятельности и (или) управлением принадлежащим ему имуществом, используемым в целях предпринимательской деятельности, а также членом органа управления коммерческой организации в связи с осуществлением им полномочий по управлению организацией либо при осуществлении коммерческой организацией предпринимательской деятельности.

Однако «размытость» формулировки ч. 1-4 ст. 159 УК РФ, где прямо не говорится о предпринимательском характере преступления (в отличие от ч. 5-7 указанной статьи), допускает ее разную трактовку. Эти составы могут вменяться и в случае обычных преступлений, и при совершении преступлений экономической направленности, что позволяет следственным органам выводить дела о мошенничестве из предпринимательской сферы и, соответственно, просить суд назначить подозреваемому меру пресечения в виде заключения под стражу. И суды в большинстве случаев такие ходатайства следственных органов, к сожалению, удовлетворяют, несмотря на кажущуюся очевидность предпринимательской деятельности лица, привлекаемого к уголовной ответственности, ставшей причиной возбуждения уголовного дела.

Стоит отметить, что нередко темой обращений к Уполномоченному предпринимателей, находящихся в пенитенциарных учреждениях, является просьба оказать помощь в прекращении статуса субъекта предпринимательской деятельности в связи с невозможностью продолжать ведение бизнеса и накапливаемой, несмотря на это, задолженностью по оплате налогов, иных обязательных платежей.

Так, к Уполномоченному обратился индивидуальный предприниматель, содержащийся в СИЗО по обвинению в совершении преступления против личности. Заявитель указал, что за несколько месяцев до заключения его под стражу зарегистрировался в качестве индивидуального предпринимателя, планировал вести деятельность по ремонту бытовой техники. Однако после того, как он оказался в СИЗО, возникла необходимость прекратить статус индивидуального предпринимателя в связи с невозможностью вести деятельность, сдавать налоговую отчетность, платить налоги и страховые взносы.

В соответствии со статьей 22.3 Федерального закона от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» для прекращения физическим лицом деятельности в качестве индивидуального предпринимателя в регистрирующий орган представляется подписанное заявителем заявление по

форме Р26001, при этом в силу статьи 9 того же Федерального закона заявление удостоверяется подписью заявителя, подлинность которой должна быть засвидетельствована в нотариальном порядке. При этом Федеральный закон указывает на необходимость именно нотариального удостоверения заявления, начальники учреждений исполнения наказаний учреждений, где содержатся лица, заключенные под стражу, не наделены полномочиями по осуществлению таких нотариальных действий. Данная ситуация вызывает у предпринимателей ряд затруднений, связанных с вызовом нотариуса на место отбывания наказания, необходимостью оплаты нотариального тарифа за осуществление нотариальных действий и выезд нотариуса.

В 2020 году в связи с действующими в учреждениях уголовно-исполнительной системы ограничительными мерами, не позволяющими, в том числе, приглашать нотариусов для выполнения удостоверяющих функций, возможность прекратить статус индивидуального предпринимателя для лиц, находящихся в таких учреждениях, свелась к нулю.

Однако в описанной ситуации Управление ФНС России по Томской области, с учетом сложной санитарно-эпидемиологической обстановки, после обращения Уполномоченного с разъяснением обстоятельств дела пошло навстречу предпринимателю и приняло заявление о прекращении статуса индивидуального предпринимателя, заверенное начальником СИЗО. При этом Уполномоченный оказал заявителю правовую помощь в подготовке документов, необходимых для прекращения статуса субъекта предпринимательской деятельности, направив их предпринимателю в СИЗО с дополнительными разъяснениями и комментариями.

Вместе с тем кардинальное решение проблемы прекращения статуса субъекта предпринимательской деятельности в отношении лиц, находящихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, видится в совершенствовании законодательства в сфере регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, законодательства о порядке совершения нотариальных действий в части предоставления начальникам мест лишения свободы полномочий по удостоверению соответствующих заявлений о государственной регистрации.

Право принимать с письменного согласия заявителя участие в выездной проверке, проводимой в отношении заявителя

Статьей 21 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» прямо предусмотрено право субъектов предпринимательской деятельности привлекать Уполномоченного при Президенте РФ либо Уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъекте РФ к участию в проверке. В связи с реализуемой государством программой «Реформа контрольно-надзорной деятельности» указанное полномочие является дополнительным способом отслеживания исполнения контрольно-надзорными органами отдельных положений программы, а также соблюдения требований Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав

юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» органами государственного контроля (надзора).

С апреля 2020 года в целях защиты здоровья населения и нераспространения коронавирусной инфекции на территории РФ, поддержки и обеспечения законных интересов субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности Федеральным законом от 01.04.2020 № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» был установлен мораторий на проведение по 31.12.2020 контролирующими органами проверок в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства. Мораторий не распространялся на проверки, основаниями для проведения которых являлись причинение вреда или угроза причинения вреда жизни, здоровью граждан, возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также проверки, разрешенные к проведению Постановлением Правительства РФ от 03.04.2020 № 438 «Об особенностях осуществления в 2020 году государственного контроля (надзора), муниципального контроля и о внесении изменения в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

Указанным постановлением, в частности, было определено, что в 2020 году плановым проверкам могут быть подвергнуты лишь те субъекты предпринимательской деятельности, чья деятельность и (или) используемые производственные объекты отнесены к категории чрезвычайно высокого или высокого риска либо 1 классу (категории) опасности, 1 классу опасности опасных производственных объектов, 1 классу гидротехнических сооружений, а также в отношении которых установлен режим постоянного государственного контроля (надзора).

В сложившейся ситуации отсутствия плановых проверок и нацеленности контрольно-надзорных органов на проведение минимального числа внеплановых проверок только одно юридическое лицо в период действия моратория на проведение контрольно-надзорных мероприятий обратилось к Уполномоченному для его привлечения к участию во внеплановой проверке, проводимой Сибирским межрегиональным управлением Федеральной службы по надзору в сфере природопользования. Уполномоченный принял участие в выезде контролирующих должностных лиц на предмет контроля, наблюдал за взятием на исследование проб и образцов, следил за соблюдением проверяющими действующего законодательства. По результатам участия в проверке Уполномоченным был сделан вывод об отсутствии в действиях контролеров нарушений положений Федерального закона № 294-ФЗ, о чем заявитель был уведомлен в установленном порядке.

В целом за период своей деятельности Уполномоченный принял участие в 15 выездных проверках, проведенных территориальными органами федеральных органов исполнительной власти и органами государственной власти Томской области. К положительным результатам участия Уполномоченного в проверочных мероприятиях необходимо отнести следующее:

1. Стороны проверочного процесса не выходят за рамки полномочий и требований Федерального закона № 294-ФЗ.

2. Уполномоченный, выполняя в ходе проверки наблюдательную функцию, обеспечивает «баланс сил».

3. Участие Уполномоченного позволяет исключить возможность предъявления неисполнимых требований и установления неразумных сроков для исполнения предписания.

4. Контрольно-надзорные органы идут на возможный в рамках действующего законодательства компромисс (применяют предупреждение вместо штрафа, учитывают малозначительность нарушения, назначают минимальное наказание).

Стоит отметить, что при проведении проверок, в которых Уполномоченный принимал участие, органами государственного контроля (надзора) в основном соблюдались требования Федерального закона № 294-ФЗ. Однако, согласно информации прокуратуры Томской области, в ходе осуществления контрольно-надзорной деятельности органами допускаются случаи подмены проверок иными мероприятиями, например, мониторингом качества и безопасности оказываемых услуг, производимых товаров, административными расследованиями и т.д.

С учетом изложенного надеемся, что участие Уполномоченного при проведении проверок будет являться дополнительной защитой хозяйствующих субъектов, гарантирующей соблюдение контрольно-надзорными органами прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности.

Право направлять органам власти заключение, содержащее рекомендации о необходимых мерах по восстановлению нарушенных прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности

В соответствии со статьей 5 Закона Томской области от 27.12.2013 № 242-03 «Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Томской области», в случае если в ходе рассмотрения обращения Уполномоченным выявляется факт нарушения прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности в результате незаконных действий органов государственной власти или местного самоуправления, он вправе направить в соответствующий орган мотивированное заключение с рекомендациями о необходимых мерах по восстановлению нарушенных прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности и предотвращению подобных нарушений в дальнейшем.

Реализация указанного полномочия позволяет оперативно донести до органов государственной власти и местного самоуправления сведения о выявленных фактах нарушения прав и законных интересов предпринимателей, предложить вариант восстановления нарушенных прав и обеспечить недопущение подобных нарушений в будущем.

Так, к Уполномоченному обратилась организация, осуществляющая реализацию сельскохозяйственной продукции, с жалобой на действия Управления Россельхознадзора по Томской области при проведении внеплановой выездной проверки, создающие препятствия для ведения хозяйственной деятельности общества. Заявитель пояснил, что Управлением была проведена проверка, направленная на оценку соответствия осуществляемой деятельности общества требованиям законодательства РФ в области ветеринарии и законодательства Таможенного союза, принятие мер по предупреждению заноса и распространения африканской чумы свиней на территории Томской области, в убойном цеху общества, эксплуатация которого была приостановлена в связи с проводимыми ремонтными работами. Более того, результаты проверки стали основанием для исключения убойного цеха из компонента «Цербер» ФГИС «ВетИС» и отказа в согласовании обществе маршрута перевозки свиней из другого субъекта РФ.

Полагая, что в действиях Управления Россельхознадзора по Томской области имеются нарушения Федерального закона № 294-ФЗ, иных правовых актов, Уполномоченный направил в контрольно-надзорный орган соответствующее заключение.

Однако поскольку указанное заключение было оставлено без удовлетворения, информация о допущенных сотрудниками Управления Россельхознадзора по Томской области нарушениях направлена Уполномоченным в прокуратуру Томской области в рамках действующего соглашения о взаимодействии.

По результатам проведенной прокуратурой Томской области проверки в действиях контрольно-надзорного органа выявлены нарушения, в связи с чем руководителю Управления направлено представление, по результатам которого нарушение было устранено, виновные должностные лица привлечены к дисциплинарной ответственности. Кроме того, по постановлению прокуратуры области возбуждено и расследуется уголовное дело по признакам ч. 1 ст. 169 УК РФ (Воспрепятствование законной предпринимательской или иной деятельности).

Приведенный пример показывает, что правомочие Уполномоченного по направлению в органы государственной власти и местного самоуправления информации о выявленных нарушениях используется в качестве дополнительного инструмента защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, поскольку правовое заключение и содержащиеся в нем рекомендации не являются обязательными для исполнения и применения в работе адресатами. В связи с чем по фактам выявленных нарушений прав предпринимателей Уполномоченный направляет соответствующую информацию в прокуратуру Томской области, которая по каждому обращению Уполномоченного оперативно проводит проверку и при необходимости применяет к нарушителям меры прокурорского реагирования, а в случае нарушения конкурентного законодательства – в антимонопольные органы.

Так, к Уполномоченному обратилась организация, осуществляющая деятельность по разработке специализированного программного обеспечения для выполнения работ по кадастровой деятельности и технической инвентаризации объектов капитального строительства, в связи с невозможностью получить доступ к федеральной государственной информационной системе Единого государственного реестра недвижимости (далее – ФГИС ЕГРН), оператором которой является Росреестр. В ходе рассмотрения жалобы и представленных документов установлено, что для обеспечения осуществления полноценной деятельности организация в течение нескольких лет обращалась в Росреестр по вопросу подключения к действующим веб-сервисам прямого электронного взаимодействия с ФГИС ЕГРН (свод достоверных систематизированных сведений в текстовой форме (семантические сведения) и графической форме (графические сведения) и состоящий из реестра объектов недвижимости и реестра прав, ограничений прав и обременений недвижимого имущества). Указанный способ подключения к ФГИС ЕГРН является одним из способов, установленных Федеральным законом от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» и Порядком предоставления сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости, утвержденным приказом Минэкономразвития России от 23.12.2015 № 968. Наряду с ним применяются такие способы получения сведений, как использование сети Интернет, включая единый портал государственных и муниципальных услуг (функций), официальный сайт Росреестра, официальный сайт ФГБУ «ФКП Росреестра», а также единая система межведомственного электронного взаимодействия. Законодательно не ограничено право пользователя на получение сведений, содержащихся во ФГИС ЕГРН, любым из перечисленных выше способов. Однако способ подключения к ФГИС ЕГРН с использованием веб-сервисов для общества является наиболее удобным с учетом специфики осуществляемой деятельности.

Несмотря на многочисленные обращения общества в Росреестр, ему неоднократно по различным основаниям было отказано в подключении к ФГИС ЕГРН с использованием веб-сервисов и рекомендовано воспользоваться одним из альтернативных способов подключения.

Полагая, что своими действиями по отказу в доступе к ФГИС ЕГРН с использованием веб-сервисов Росреестр создает для общества дискриминационные условия, препятствующие конкуренции с другими хозяйствующими субъектами, оказывающими аналогичные услуги, а также негативно отражающиеся на возможности осуществления деятельности, Уполномоченный обратился в Федеральную антимонопольную службу России с просьбой провести проверку законности действий Росреестра.

По результатам рассмотрения обращения Уполномоченного Федеральная антимонопольная служба России направила в Росреестр предупреждение в связи с выявлением в действиях Росреестра признаков нарушения п. 8 ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившихся в создании дискриминационных условий при рассмотрении заявлений о подключении к веб-сервисам Росреестра, и о прекращении действий, содержащих признаки нарушения антимонопольного законодательства.

Однако несмотря на признание факта нарушения прав общества Федеральной антимонопольной службой России, Росреестр продолжил чинить препятствия по получению организацией доступа к ФГИС ЕГРП с использованием веб-сервисов. В связи с чем для защиты прав заявителя Уполномоченный был вынужден обратиться за помощью в Генеральную прокуратуру. На дату написания настоящего доклада проверка по обращению Уполномоченного прокуратурой не завершена.

Стоит отметить, что, помимо направления заключений о выявленных нарушениях, обращений в надзорные органы для защиты прав субъектов предпринимательской деятельности, в целях досудебного урегулирования возникшего конфликта Уполномоченный нередко применяет медиативную функцию. При этом предпринимателю обеспечивается возможность защиты своих прав в максимально короткий срок, без прохождения процедуры обжалования действий (бездействия) должностных лиц контрольно-надзорных органов, органов исполнительной власти области и местного самоуправления во всевозможные инстанции, в том числе в суд, или проведение конструктивного диалога между бизнесом и властью, направленного на разрешение конфликтной ситуации.

Так, к Уполномоченному обратилась организация, осуществившая поставку нескольких остановочных комплексов администрации города Томска в рамках заключенного муниципального контракта, но не получившая оплату стоимости поставленного товара в размере около 1 миллиона рублей. На устные обращения поставщика об оплате товара специалисты администрации города отвечали об отсутствии финансовой возможности оплатить задолженность в течение ближайших нескольких месяцев. Вместе с тем для организации, являющейся субъектом малого бизнеса, указанная сумма была необходима для покрытия текущих расходов, оплаты заработной платы работников и обязательных платежей.

Уполномоченным было проведено несколько переговоров с участием представителей администрации города Томска, организации, в результате которых удалось достигнуть договоренности о погашении задолженности по муниципальному контракту в кратчайшие сроки. В итоге денежные средства заказчиком были выплачены в полном объеме, права общества восстановлены без длительных претензионных и судебных процедур.

Право направлять в органы власти мотивированные предложения о принятии НПА, относящихся к сфере деятельности Уполномоченного

Одним из специальных полномочий Уполномоченного является право направлять в органы власти мотивированные предложения о принятии нормативных правовых актов, внесении в них изменений и дополнений. Указанные предложения формируются по итогам анализа проблем, содержащихся в обращениях предпринимателей, предпринимательских сообществ, а также в ходе экспертизы действующих нормативных правовых актов. В рамках реализации данного права в 2020 году Уполномоченным было направлено 27 предложений о совершенствовании нормативно-правовой базы не только на муниципальном и региональном, но и на федеральном уровне.

Отдельные предложения Уполномоченного по совершенствованию федерального законодательства представлены в Приложении к настоящему докладу.

Большой объем предложений Уполномоченного о совершенствовании нормативных правовых актов, направленных в 2020 году, по сравнению с предыдущими годами, вызван не только необходимостью решения системных проблем, с которыми столкнулся бизнес в связи с принятием мер, направленных как на борьбу с распространением новой коронавирусной инфекцией, так и в целях недопущения ухудшения экономической ситуации, вызванной иными причинами.

В настоящем докладе уже поднималась проблема увеличения с 2020 года кадастровой стоимости объектов недвижимости Томской области в связи с проведенной ОГБУ «ТОЦИК» кадастровой оценкой. Поскольку кадастровая стоимость является базой для начисления налога на имущество большинства организаций и физических лиц (индивидуальных предпринимателей), ее увеличение сопровождается увеличением налоговой нагрузки по налогу на недвижимое имущество и налогу с реализации имущества.

В силу налогового законодательства предприниматели, применяющие специальные налоговые режимы и в связи с этим освобожденные от уплаты налога на недвижимое имущество, используемое для осуществления предпринимательской деятельности, после включения принадлежащих им объектов в Перечни объектов налогообложения от кадастровой стоимости лишаются установленной НК РФ льготы по уплате налога на имущество.

В соответствии с НК РФ максимальная ставка налога на имущество коммерческого использования, определяемое по правилам ст. 378.2 НК РФ (торгово-офисные объекты, объекты общественного питания, оказания бытовых услуг и др.), составляет 2 % кадастровой стоимости объекта недвижимости. Однако она может быть установлена в меньшем размере нормативными правовыми актами представительных органов региональной власти (в отношении имущества организаций) или органов местного самоуправления (в отношении имущества физических лиц).

Проведенный Уполномоченным в начале 2020 года анализ муниципальных нормативных правовых актов поселений Томской области показал, что в большинстве муниципалитетов налоговая ставка в отношении коммерческих объектов недвижимости установлена в максимально возможном размере 2 %, что в совокупности с увеличением кадастровой стоимости и прекращением права на льготу по уплате налога на имущество могло привести к росту налоговой нагрузки на бизнес, несоизмеримому с доходами предпринимателей области и с реальной стоимостью принадлежащего им имущества, и, как следствие, невозможности оплачивать налоги и вести предпринимательскую деятельность.

При таких обстоятельствах в целях недопущения увеличения налоговой нагрузки на субъектов предпринимательской деятельности, сохранения бизнеса и улучшения инвестиционного климата в муниципалитетах региона Уполномоченным в муниципальные образования Томской области были направлены предложения о снижении ставок налога на имущество физических лиц в отношении объектов недвижимого имущества, включенных в Перечень объектов налогообложения от кадастровой стоимости в соответствии со ст. 378.2 НК РФ.

К сожалению, муниципалитеты лишь нескольких районов области услышали доводы Уполномоченного, провели аналитическую работу и снизили ставки налога на объекты недвижимого имущества коммерческого использования.

Предложения о рассмотрении вопроса о снижении ставки налога на имущество организаций также были направлены Уполномоченным в Законодательную Думу Томской области и Администрацию Томской области.

Однако Уполномоченный в своих предложениях о совершенствовании законодательства поднимал не только проблемы, касающиеся больших предпринимательских групп, но также и узких направлений деятельности.

Так, к Уполномоченному обратился индивидуальный предприниматель, оказывающий услуги по уходу и присмотру за детьми в Зональненском сельском поселении Томского района. Он указал, что многие молодые семьи Томского района сталкиваются с острой нехваткой мест в муниципальных детских садах. Имеющиеся детские сады не могут обеспечить всех нуждающихся детей местами, в связи с чем родители вынуждены искать свободные места в частных дошкольных образовательных организациях и в группах по присмотру и уходу за детьми в соседних муниципальных образованиях области. Предприниматель отметил, что субъекты предпринимательской деятельности, оказывающие в настоящее время услуги по уходу и присмотру за детьми в г. Томске, выражают готовность открыть соответствующие группы в поселениях Томского района, однако высокая потенциальная стоимость данных услуг может сделать их недоступными для молодых семей, а оказание услуг по себестоимости нерентабельно для бизнеса.

Возможным решением указанной проблемы предприниматель полагал введение компенсации родителям части затрат на содержание детей в группах по уходу и присмотру, организованных субъектами предпринимательской деятельности, не имеющих лицензию на осуществление образовательной деятельности, по аналогии с компенсацией, действующей в городе Томске на основании Решения Думы города Томска от 21.12.2010 № 55 «О новой редакции Положения «Об оказании мер социальной поддержки отдельным категориям граждан на территории муниципального образования «Город Томск». Указанная компенсация позволила бы снять социальную напряженность в связи с отсутствием мест для детей в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях, а также способствовала бы развитию социального предпринимательства в районе.

В целях оказания поддержки предпринимателям Уполномоченный обратился в Администрацию Томского района с предложением о разработке муниципального нормативного правового акта, регламентирующего предоставление компенсации родителям (законным представителям) на содержание детей в группах по уходу и присмотру, организованных субъектами предпринимательской деятельности, а также о выделении необходимых для указанных целей средств в местном бюджете.

Администрация Томского района согласилась с актуальностью предложений Уполномоченного, и по прошествии нескольких месяцев при содействии Департамента общего образования Томской области Думой Томского района в муниципальный бюджет были внесены необходимые изменения в части выделения денежных средств на данные цели,

муниципальная программа «Развитие образования в Томском районе на 2016-2020 годы» дополнена необходимыми изменениями, а Постановлением Администрации Томского района утвержден Порядок предоставления денежной выплаты родителям (законным представителям) части затрат за содержание детей в группах по присмотру и уходу.

Отдельный блок предложений Уполномоченного в 2020 году о принятии нормативных правовых актов на всех уровнях власти был вызван необходимостью поддержки субъектов предпринимательской деятельности, пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции. Предложения были связаны с необходимостью:

- предоставления на региональном и местном уровнях льгот по уплате налога на имущество организаций и физических лиц;
- снижения ставок налога для субъектов предпринимательской деятельности, применяющих упрощенную систему налогообложения;
- продления в заявительном порядке действия отдельных видов договоров;
- предоставления отсрочки по внесению платы за пользование отдельными видами муниципального имущества;
- включения в перечень пострадавших отраслей дополнительных кодов ОКВЭД и др.

Подробная информация о предложениях Уполномоченного содержится в разделе «Обращения, связанные с ограничениями и запретами в период пандемии новой коронавирусной инфекции» настоящего доклада.

Кроме того, в 2020 году Уполномоченным разрабатывались предложения о принятии нормативных правовых актов, направленных на поддержку субъектов малого и среднего предпринимательства, которые продолжили осуществлять свою деятельность, несмотря на сложную социально-экономическую ситуацию после некоторого ослабления действующих ограничений, направленных на борьбу с пандемией коронавируса.

В соответствии со ст. 18 Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» одной из мер имущественной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства является предоставление во владение и (или) в пользование на долгосрочной основе (в том числе по льготным ставкам арендной платы), а также отчуждение на возмездной основе в собственность государственного и муниципального имущества. В силу п. 1 ст. 5 Федерального закона от 22.07.2008 № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» при выкупе такого имущества его оплата может осуществляться в рассрочку. При этом срок рассрочки оплаты имущества при реализации преимущественного права на его приобретение устанавливается соответственно нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации, законом

субъекта Российской Федерации, муниципальным правовым актом, но не должен составлять менее пяти лет.

Для поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, намеревающихся выкупить муниципальное имущество в соответствии с указанными нормативными правовыми актами, Уполномоченный обратился к администрациям самых крупных городов Томской области (Томск, Северск, Стрежевой) с предложением о разработке муниципальных нормативных правовых актов, устанавливающих срок рассрочки оплаты приобретаемого предпринимателями муниципального недвижимого имущества от пяти до семи лет. Указанное предложение Уполномоченного было поддержано Администрацией городского округа Стрежевой, разработавшей соответствующий правовой акт. А уже 17.02.2021 Думой городского округа Стрежевой было принято решение № 44 «Об установлении срока рассрочки оплаты приобретаемого имущества при реализации преимущественного права субъектов малого и среднего предпринимательства на приобретение арендуемого недвижимого имущества, находящегося в собственности муниципального образования городской округ Стрежевой», согласно которому покупатель вправе получить рассрочку по оплате выкупаемого имущества на срок до 7 лет.

Поддержка региональными и муниципальными органами власти предложений Уполномоченного по совершенствованию нормативно-правовой базы, регламентирующей различные сферы предпринимательской деятельности, мотивирует на продолжение деятельности в указанном направлении.

Кроме того, реализации полномочия по направлению предложений о совершенствовании нормативных правовых актов, несомненно, будет способствовать включение Уполномоченного Законом Томской области от 05.11.2020 № 141-ОЗ «О внесении изменения в статью 63 Устава (Основного Закона) Томской области», в число субъектов права законодательной инициативы в Законодательной Думе Томской области.

Рассмотрение проектов законов и иных нормативных правовых актов Томской области в рамках процедуры оценки регулирующего воздействия.

В Томской области с 2014 года успешно работает процедура оценки регулирующего воздействия (далее – ОРВ) проектов нормативных правовых актов (далее – НПА), затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также экспертиза действующих нормативных правовых актов. Кроме того, проведение процедуры ОРВ с 1 января 2017 года обязательно для всех городских округов и муниципальных районов Томской области.

В 2020 году Уполномоченный участвовал в 76 публичных консультациях в рамках процедуры ОРВ, а также в экспертизе 22 действующих НПА. Из них на муниципальном уровне представлено мнение по 35 проектам муниципальных правовых актов, 16 муниципальных правовых актов рассмотрены в рамках экспертизы. Количество заключений в рамках ОРВ с замечаниями и предложениями от общего количества составило 36, по 25 из них замечания и предложения учтены в полном объеме или частично.

Мнение бизнеса является важной составляющей при подготовке заключения об ОРВ, в связи с чем основной задачей Уполномоченного при принятии нового правового регулирования и совершенствовании действующего является обеспечение учета интересов и мнений предпринимателей.

В качестве инструментов Уполномоченным используются запрос мнений, проведение «круглых столов», изучение опыта других регионов, обобщение и систематизация поступивших замечаний и предложений и внесение на их основе предложений разработчику по доработке проекта НПА.

Так, в апреле 2020 года Уполномоченному на рассмотрение поступил проект Постановления Администрации Томской области «Об утверждении Порядка предоставления субсидии на возмещение затрат на приобретение производственного и вещательного оборудования с предустановленным программным обеспечением в целях осуществления вещания обязательного общедоступного телеканала Томской области в эфире первого цифрового телевизионного мультиплекса». В заключении было отмечено, что норма п. 8 Порядка, устанавливающая срок подачи документов не позднее 30 апреля, является невыполнимой на практике.

В связи с установленными нерабочими днями с 4 по 30 апреля 2020 года, а также введенным режимом самоизоляции на территории Томской области Уполномоченный предложил рассмотреть возможность продления срока предоставления документов, необходимых для получения субсидии. Замечание было учтено, срок был продлен до 15 мая.

Уполномоченному поступил проект закона Томской области «О внесении изменений в Закон Томской области «Об отдельных вопросах регулирования розничной продажи алкогольной продукции на территории Томской области». Представленный законопроект предусматривал запрет на розничную продажу алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания в объектах общественного питания, расположенных в многоквартирных домах и (или) на прилегающих к ним территориях в городах Томск, Асино, Колпашево, Стрежевой, Северск, в случае если площадь зала обслуживания посетителей составляет менее 30 квадратных метров.

В рамках работы по данному законопроекту Уполномоченный запросил мнения предпринимателей, осуществляющих деятельность в соответствующей сфере. Как было отмечено предпринимателями, чрезмерное увеличение площади (установление размера площади более 30 квадратных метров) могло привести, в том числе, к значительному сокращению числа объектов общественного питания. В связи с чем Уполномоченный выразил позицию, что установление размера площади зала обслуживания в 30 квадратных метров полностью отвечает соблюдению баланса интересов субъектов предпринимательской деятельности и органов государственной власти, что подтверждается мнением предпринимателей города Томска и Томской области. Вместе с тем Уполномоченным было отмечено, что в действующем законодательстве прямо не закреплен порядок расчета площади зала обслуживания посетителей, что может повлиять на рост случаев злоупотребления должностными полномочиями со стороны контролирующих органов при проведении про-

верочных мероприятий по соблюдению установленных требований. Мнение Уполномоченного было учтено разработчиком, что позволило соблюсти баланс интересов большинства заинтересованных лиц.

На предмет ОРВ Уполномоченным был рассмотрен проект закона Томской области «О внесении изменения в статью 3 Закона Томской области «О минимальном размере оплаченного уставного капитала (уставного фонда) для организаций, осуществляющих розничную продажу алкогольной продукции на территории Томской области». Согласно данному проекту размер соответствующего уставного капитала должен был вырасти с 20 тыс. до 200 тыс. руб.

Уполномоченным было отмечено, что увеличение уставного капитала в 10 раз создаст дополнительный финансовый барьер, который сместит легальный бизнес в «серую зону». Это в свою очередь не приведет к ожидаемому результату в части снижения количества фальсифицированной алкогольной продукции, а повлечет прекращение деятельности значительного числа субъектов малого предпринимательства (в основном небольших торговых объектов, сохраняющих рентабельность исключительно за счет прибыли от продажи алкогольной продукции). Мнение было учтено, законопроект не был принят.

При проведении ОРВ Уполномоченным оценивается не только социально-экономическое содержание, но и качество юридического оформления текста нормативного правового акта, соблюдение правил юридической техники.

Наибольшее количество проектов и уже действующих правовых актов, поступающих Уполномоченному в 2020 году для проведения процедур ОРВ и экспертизы, были посвящены порядку предоставления субсидий субъектам предпринимательской деятельности.

В середине 2020 года специалистами администрации города Томска был разработан проект дизайн-кода города. Уполномоченный принял участие в публичных обсуждениях проекта. В заключении на проект было отмечено, что успех внедрения дизайн-кода возможен только при условии учета интересов и возможностей предпринимателей. Введение дизайн-кода неизбежно повлечет возникновение дополнительной финансовой нагрузки на субъектов предпринимательской деятельности, связанной с приведением уже размещенных конструкций в соответствие с новыми требованиями (демонтаж конструкции, разработка и установка новой). В связи с этим в целях соблюдения законных интересов субъектов предпринимательской деятельности Уполномоченный предложил предусмотреть достаточный переходный срок для приведения конструкций в соответствие с требованиями дизайн-кода и мораторий на привлечение к ответственности в этот период. Также предлагалось рассмотреть возможность самостоятельного приведения ранее размещенных информационных конструкций в соответствие с дизайн-кодом без получения дополнительного разрешения. По требованиям, содержащимся в проекте, были направлены иные замечания и предложения, касающиеся, в том числе, устранения недочетов в его содержании. Надеемся, что все замечания и предложения будут учтены разработчиком проекта при подготовке итогового варианта дизайн-кода.

Несмотря на имеющуюся в области позитивную тенденцию по осуществлению процедуры ОРВ (в 2020 году Томская область вошла в число регионов, отнесенных к «среднему

уровню» по качеству проведения ОРВ проектов НПА и экспертизы правовых актов), назвать ее в настоящее время безупречной по-прежнему сложно. Как уже ранее отмечалось Уполномоченным, к существенным недостаткам проведения ОРВ на территории Томской области можно отнести: отсутствие обязательного информирования всех участников ОРВ, в том числе Уполномоченного, о результатах рассмотрения разработчиком проекта предложений и замечаний, направленных в его адрес. На муниципальном уровне имеются случаи, когда в сводке предложений указано, что замечания и предложения по проекту не поступали, а по факту направленные замечания были направлены и даже учтены разработчиком в итоговом проекте.

Взаимодействие законодателей с заинтересованными сторонами на этапе проведения процедуры ОРВ предоставляет возможность получить дополнительные аргументы, практические результаты, критические мнения, учет которых будет способствовать принятию более обоснованных нормативных правовых актов и во многом улучшению условий осуществления предпринимательской деятельности и повышению инвестиционной привлекательности Томской области.

2.9. Результаты работы по рекомендациям Законодательной Думы Томской области, принятым по итогам рассмотрения доклада Уполномоченного о деятельности в 2019 году

По итогам рассмотрения доклада Уполномоченного о деятельности в 2019 году Законодательной Думой Томской области Постановлением от 25.06.2020 № 2448 Уполномоченному даны отдельные рекомендации, которые были исполнены в отчетном году.

а) Продолжить работу по защите прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности и оказанию содействия предпринимателям, выступая в качестве заинтересованного лица в судебных заседаниях, по защите (восстановлению) нарушенных прав и охраняемых законом интересов субъектов предпринимательской деятельности.

Вопросам судебной защиты прав субъектов предпринимательской деятельности посвящен раздел 2.8 настоящего доклада «Реализация специальных полномочий», содержащий информацию о показателях работы Уполномоченного, в том числе, в данном направлении, о проблемах, с которыми сталкивается бизнес-омбудсмен при реализации полномочия по участию в судебных заседаниях в интересах субъектов предпринимательской деятельности, и способах их решения.

Стоит отметить, что указанное специальное полномочие Уполномоченного направлено на обеспечение равновесия позиций сторон в споре, в котором орган власти априори является более сильной стороной, имеющей административный ресурс. По сложившейся практике Уполномоченный вступает в процесс на стороне предпринимателя, обращение

которого до возникновения судебного спора находилось на рассмотрении бизнесомбудсмена и Уполномоченным предпринимались действия, направленные на досудебное урегулирование спора. Однако нередко предприниматели, уже находящиеся в стадии судебного конфликта с органами власти, обращаются к Уполномоченному с просьбой вступить в процесс для дополнительной поддержки их позиции по делу, что позволяет сделать вывод о доверии субъектов предпринимательской деятельности Уполномоченному в деле защиты их прав и законных интересов, в том числе в судебном порядке.

б) Продолжить работу по участию в исследовании состояния и тенденций развития малого и среднего предпринимательства в регионе, в том числе в целях подготовки предложений по совершенствованию правового регулирования экономических механизмов, обеспечивающих развитие предпринимательской деятельности.

В течение 2020 года Уполномоченным на основе анализа поступающих устных и письменных обращений субъектов предпринимательской деятельности, предпринимательских сообществ, экспертизы действующих нормативных правовых актов, в целях решения системных проблем бизнеса формировались и направлялись предложения о принятии нормативных правовых актов, о внесении изменений в действующие акты. Подробная информация о предложениях Уполномоченного по совершенствованию действующего законодательства содержится в разделе 2.8 настоящего доклада «Реализация специальных полномочий».

Ежегодно в доклад о деятельности, направляемый Уполномоченному при Президенте РФ, Уполномоченный включает предложения по совершенствованию федерального законодательства для включения в Ежегодный доклад Президенту РФ. Из всех предложений, направленных федеральному Уполномоченному региональными уполномоченными по защите прав предпринимателей, выбираются наиболее актуальные и проблемные для бизнеса, которые включаются в ежегодный доклад Президенту РФ «Реестр системных проблем бизнеса».

Вместе с тем многие проблемы бизнеса, выявляемые Уполномоченным в ходе реализации своих полномочий, годами остаются нерешенными, что негативно отражается на развитии предпринимательской деятельности, инвестиционном климате, а также ведет к развитию теневого сектора экономики.

Поэтому оптимальными видятся условия, при которых все сложности применения нормативного правового акта, регламентирующего отношения в сфере осуществления предпринимательской деятельности, выявляются на начальном этапе его применения. Это позволит не только оперативно устранить возникшие проблемы правоприменительной практики, но и не допустить их укоренения, превращения в административные барьеры, препятствующие развитию предпринимательской деятельности.

К примеру, с 01.07.2020 в связи с вступлением в силу Закона Томской области от 29.05.2020 № 62-ОЗ «О введении в действие специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» на территории Томской области» в Томской области начал действовать новый специальный налоговый режим «Налог на профессиональный доход». Указанный налоговый режим применяется самозанятыми гражданами, получающими доход от деятельности, при ведении которой они не имеют работодателя и не привлекают наемных работников по трудовым договорам, а также доход от использования имущества.

Правовое положение самозанятых регламентируется Федеральным законом от 27.11.2018 № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» (далее – Федеральный закон № 422-ФЗ), который определяет условия начала осуществления деятельности лицами, применяющими Налог на профессиональный доход, то есть самозанятыми, а также порядок исчисления и уплаты налога.

По сведениям Управления ФНС России по Томской области, на конец 2020 года в качестве плательщиков данного налога в регионе зарегистрировалось 7 780 человек. Вместе с тем применение режима самозанятых уже на начальном этапе вызвало некоторые сложности, устранение которых позволит сделать данную форму ведения предпринимательской деятельности более совершенной и привлекательной для граждан.

1. Отсутствие страхового стажа.

В соответствии со ст. 10 Федерального закона № 422-ФЗ для плательщиков НПД установлены следующие налоговые ставки:

1) 4 % в отношении доходов, полученных от реализации товаров (работ, услуг, имущественных прав) физическим лицам;

2) 6 % в отношении доходов, полученных от реализации товаров (работ, услуг, имущественных прав) индивидуальным предпринимателям для использования при ведении предпринимательской деятельности и юридическим лицам.

Согласно ст. 56 и ст. 146 БК РФ налоговые доходы, поступившие в счет уплаты НПД, подлежат зачислению по нормативу 63% в бюджеты субъектов Российской Федерации и 37 % в бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования.

Федеральное законодательство не обязывает самозанятых, применяющих НПД, уплачивать страховые взносы на страховую пенсию. Следовательно, в связи с отсутствием отчислений в Пенсионный фонд РФ период работы в статусе самозанятого не включается в страховой стаж, не формируются индивидуальные пенсионные коэффициенты. Отсутствие страхового стажа для гражданина, в силу Федерального закона от 15.12.2001 № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», означает, что он вправе претендовать на получение минимальной социальной пенсии по старости, которая может быть назначена на пять лет позже общеустановленного срока.

2. Невозможность получить сертификат соответствия на производимые товары легкой промышленности.

В соответствии с п. 1 ст. 11 Решения Комиссии Таможенного союза от 09.12.2011 № 876 «О принятии технического регламента Таможенного союза «О безопасности продукции легкой промышленности» (вместе с «ТР ТС 017/2011. Технический регламент Таможенного союза. О безопасности продукции легкой промышленности») перед выпуском в обращение на рынок продукция легкой промышленности должна быть подвергнута процедуре обязательного подтверждения соответствия требованиям настоящего Технического регламента, которая осуществляется в форме декларирования соответствия или сертификации. При подтверждении соответствия заявителем может быть зарегистрированное в установленном порядке юридическое лицо или физическое лицо в качестве индивидуального предпринимателя, являющееся изготовителем (уполномоченным изготовителем лицом) или продавцом (поставщиком).

Следовательно, физическое лицо, осуществляющее деятельность в режиме самозанятого без регистрации в качестве индивидуального предпринимателя, лишено возможности получения сертификата соответствия на производимые им товары легкой промышленности.

Таким образом, самозанятый (физическое лицо) не может реализовывать свою продукцию через маркетплейсы или торговые сети, ограничивая рынок сбыта индивидуальными единичными заказами населения.

3. Жесткие обязательные требования, регламентирующие деятельность самозанятых.

Режим самозанятых нередко применяется гражданами, оказывающими бытовые услуги населению (косметические или парикмахерские услуги на дому, изготовление кондитерских изделий, готовых блюд и т.д.).

При оказании бытовых услуг на хозяйствующих субъектов возложена обязанность по соблюдению обязательных требований, регламентирующих отдельные сферы деятельности. Например, СП 2.1.3678-20 «Санитарно-эпидемиологические требования к эксплуатации помещений, зданий, сооружений, оборудования и транспорта, а также условиям деятельности хозяйствующих субъектов, осуществляющих продажу товаров, выполнение работ или оказание услуг», утвержденные постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 24.12.2020 № 44, СанПиН 2.3/2.4.3590-20 «Санитарно-эпидемиологические требования к организации общественного питания населения», утвержденные постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 27.10.2020 № 32, СанПиН 2.1.3684-21 «Санитарно-эпидемиологические требования к содержанию территорий городских и сельских поселений, к водным объектам, питьевой воде и питьевому водоснабжению, атмосферному воздуху, почвам, жилым помещениям, эксплуатации производственных, общественных помещений, организации и проведению санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий», утвержденный постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 28.01.2021 № 3 (вступает в силу 01.03.2021). Указанные санитарно-эпидемиологические нормы устанавливают жесткие требования к помещениям, оборудованию, инструментам при

оказании бытовых услуг населению как юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, так и физическими лицами.

В соответствии с Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» контрольно-надзорные мероприятия по проверке соблюдения обязательных требований при осуществлении деятельности проводятся только в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Следовательно, контрольно-надзорные органы в настоящее время не вправе проверять соблюдение вышеуказанных обязательных требований самозанятыми гражданами при оказании услуг населению, если они не зарегистрированы в качестве индивидуальных предпринимателей.

Вместе с тем с 01.07.2021 вступает в силу Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», которым предусмотрено регулирование отношений по организации и осуществлению государственного контроля (надзора), муниципального контроля, а также гарантии защиты прав граждан и организаций как контролируемых лиц, в связи с чем не исключается проведение проверочных мероприятий в отношении самозанятых граждан.

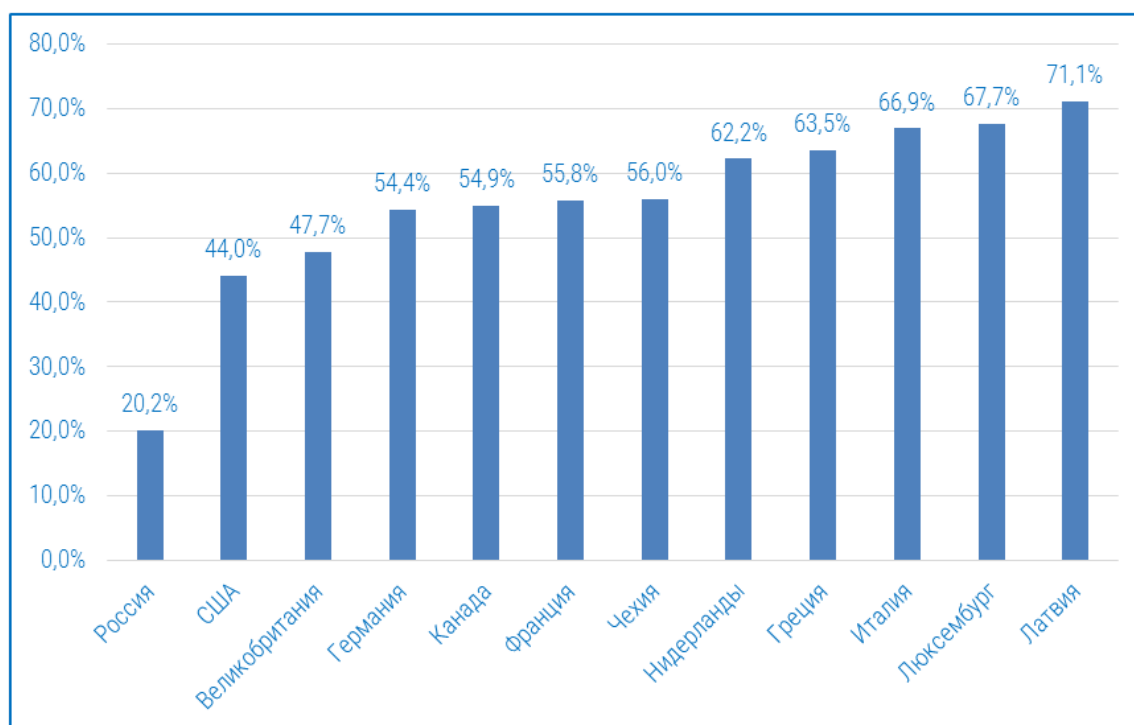
Распространение проведения проверочных мероприятий на самозанятых граждан в совокупности с жесткими санитарно-эпидемиологическими требованиями, одинаково обязательными для всех хозяйствующих субъектов, могут привести к массовому сокращению числа самозанятых граждан со второго полугодия 2021 года.

Указанные проблемы требуют решения на федеральном уровне в целях совершенствования режима самозанятых, увеличения их числа и эффективности деятельности, а также сокращения теневой занятости населения.

3. Особенности ведения предпринимательской деятельности в 2020 году

В работах Донского государственного технического университета приведены данные об удельном весе малых и средних предприятий в ВВП разных стран мира (Диаграмма 4). Для РФ задача увеличения этого сектора чрезвычайно актуальна: в национальном проекте «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» поставлена цель по достижению роста вклада сектора МСП в ВВП России до 32,5% к 2024 году. К сожалению, в 2020 году не удалось заметно продвинуться в направлении развития МСП.

Диаграмма 4. Удельный вес малых и средних предприятий в ВВП стран мира, %

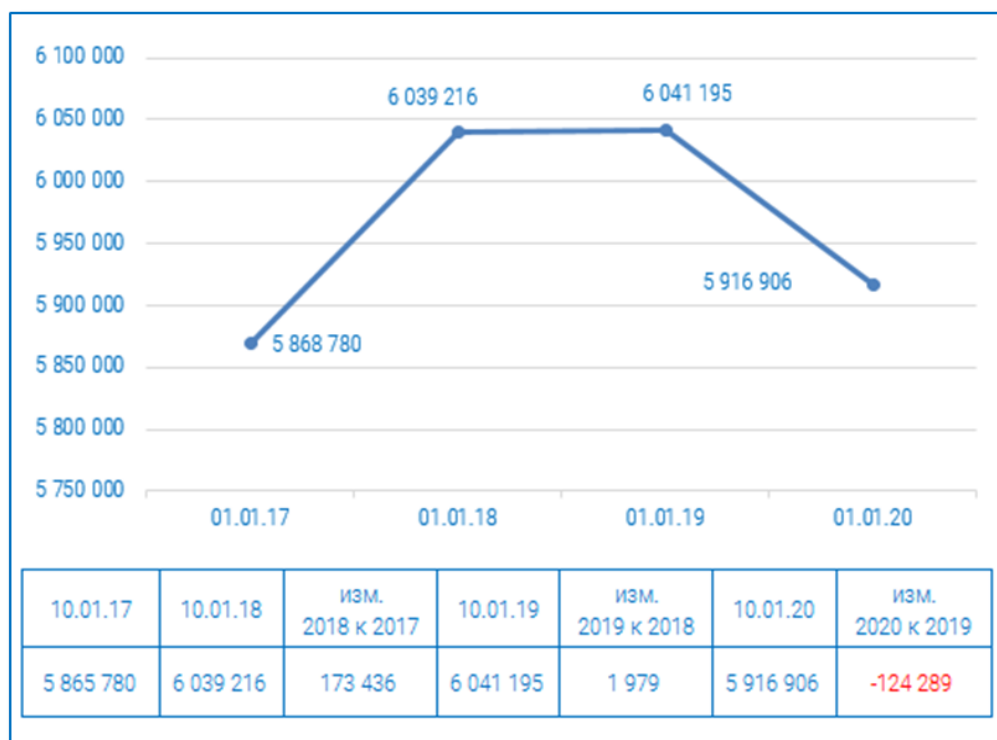


Согласно исследованиям, проведенным аналитической службой международной аудиторско-консалтинговой сети FinExpertiza, количество закрытых бизнесов в 2,4 раза превысило число вновь созданных – такое соотношение оказалось худшим как минимум за последние 18 лет. Эти исследования касаются исключительно коммерческих организаций – юридических лиц (ИП в исследование не входят). В 2020 году в России, по данным исследования, прекратили свою деятельность 515,5 тыс. коммерческих предприятий, или каждая шестая компания в стране.

Негативное влияние на предпринимательство и замедление экономической активности в прошедшем году во многом было вызвано распространением коронавирусной инфекции COVID-19. Однако количество субъектов МСП начало сокращаться еще до пандемии. Так, в 2019 году произошло снижение числа МСП по сравнению с 2018 и с 2017 годами на 124,3 тыс. единиц (Диаграмма 5).

Это связано со снижением платежеспособного спроса населения на товары и услуги МСП, усилением налогового контроля, повышением НДС, уходом бизнеса в теневой сектор.

Диаграмма 5. Число субъектов МСП в России, ед.



Как отмечает президент FinExpertiza: «Последние пять лет бизнес в России чаще закрывается, чем открывается. Большая часть вычеркнутых из реестра предприятий не вела хозяйственную деятельность в течение 12 месяцев, то есть фактически речь идет о брошенном бизнесе. Обычно исключение таких компаний связывают с чисткой реестра и избавлением от фирм-однодневок. Однако огромное количество формально существующего, но реально прекратившего работу бизнеса также может свидетельствовать о снижении деловой активности в стране. Часто предприниматели сворачивают свой бизнес, но не всегда формально закрывают его, тем более что ликвидация предприятия представляет собой достаточно обременительную процедуру.

В 2020 году общее замедление как открытий, так и закрытий предприятий во многом связано с усложнением регистрационных действий в период пандемии. При этом более резкое сокращение именно запусков новых бизнесов, безусловно, является следствием коронавирусного кризиса. Многие же формально действующие компании, пострадавшие, но удержавшиеся на плаву в разгар пандемии, закроются уже в текущем году – после отмены моратория на банкротство и сворачивания господдержки.

В сложные периоды, когда происходит массовое закрытие бизнесов, часто можно слышать слова об очищающем эффекте кризиса благодаря ликвидации неэффективных предприятий. Однако в России с ее низкой долей частного предпринимательского сектора уход с рынка еще не устоявшегося бизнеса редко компенсируется зарождением новых более эффективных

предприятий. Для экономики в целом сокращение бизнеса оборачивается снижением потенциала развития и дополнительным ростом госсектора».

В то же время, согласно анализу, проведенному в рамках проекта «СберДанные», продолжительность существования около 70% организаций в России составляет три полных года и более. В мире средним показателем работы для 50% небольших компаний является срок до пяти лет, а для трети предприятий от пяти до десяти лет.

К действующим в РФ предприятиям МСП, которые с высокой вероятностью достигают трехлетнего срока работы, относятся компании, осуществляющие деятельность в сфере здравоохранения (94,1 %), металлургии (92,4 %), добычи полезных ископаемых (92,2 %). В список предприятий с низкой вероятностью продолжения своей работы свыше 36 месяцев входят организации в сфере сухопутного транспорта (58,4 %), страхования (59,8 %) и строительства (60,6 %). В строительном секторе 11,5 % регистрируемых компаний закрываются уже в течение полугода.

В настоящее время в России уровень предпринимательской активности нельзя назвать высоким. По результатам исследования, проведенного в 2020 году Министерством экономического развития (МЭР) и многопрофильным аналитическим центром НАФИ, проводящим исследования рынка и общественного мнения для руководителей крупных компаний и государственных структур, были получены данные, согласно которым только 7 % опрошенных граждан планируют открыть собственное дело в ближайшие три года.

Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ) на основе проведенного опроса выделил ряд наиболее значимых проблем, негативно воздействующих на развитие предпринимательства в России. К основным проблемам, сдерживающим текущее развитие субъектов МСП в стране, относят: высокую налоговую нагрузку (4 балла из 5), неопределенность экономической ситуации (4 балла), снижающийся спрос на рынке внутри страны (3,8 балла), высокую стоимость энергоресурсов (3,7 балла) и кредитов (3,5 балла) (Диаграмма б).

Диаграмма 6. Рейтинг проблем, сдерживающих развитие субъектов МСП в России



Изменения в налоговом законодательстве являются одной из главных причин, оказывающих негативное влияние на настроение предпринимателей, так как в таких условиях субъекты малого и среднего бизнеса не чувствуют себя уверенно. Высокая налоговая нагрузка приводит к тому, что субъектам МСП становится все сложнее развиваться, это в свою очередь подталкивает их к уходу в теневой бизнес.

К основным проблемам, тормозящим развитие МСП, относится также и недостаток финансовых ресурсов. Организации малого и среднего бизнеса по сравнению с большими компаниями считаются недостаточно надежными относительно своих обязательств по кредитам, так как существует большая вероятность невыплаты заемных денежных средств. Поэтому банки не стремятся выделять средства для малого предпринимательства. Кроме того, условия кредитования, выдвигаемые банками, иногда становятся серьезными преградами для небольших компаний. Это значительно уменьшает возможность использования заемных средств субъектам МСП.

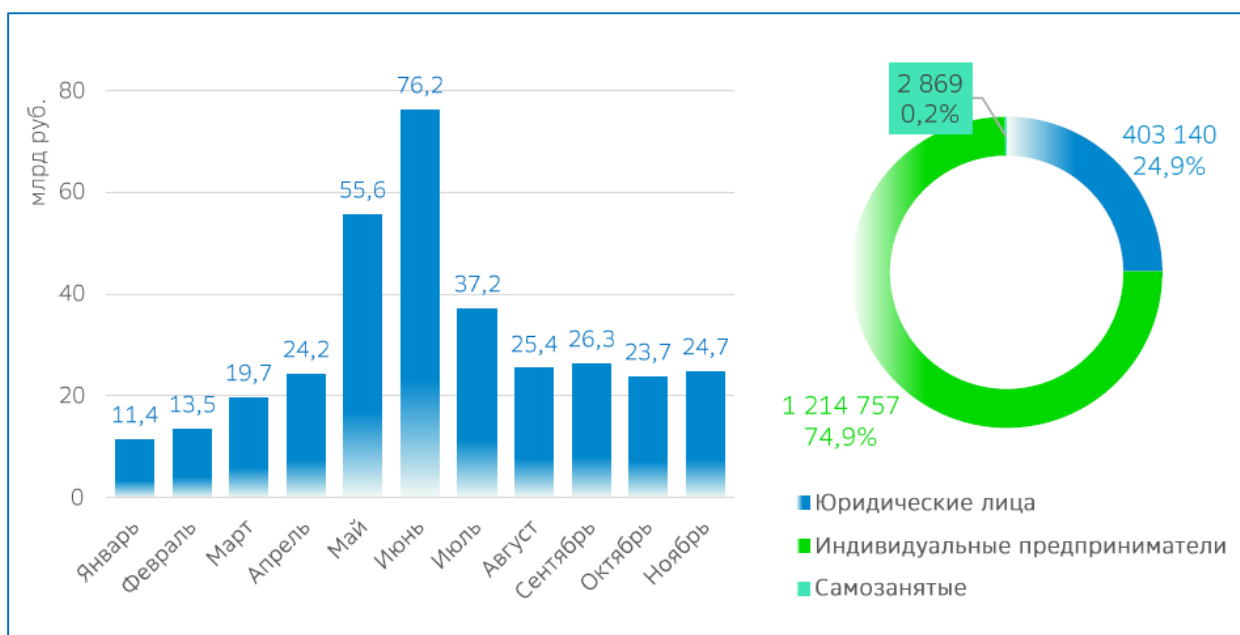
Еще одной насущной проблемой для малого и среднего бизнеса является наличие большого количества разного рода административных барьеров. Для осуществления своей деятельности предприниматель должен собирать множество справок, разрешительных документов. В настоящее время число административных барьеров уменьшается, однако положение по-прежнему нестабильно и требует много затрат, которые часто превышают у некоторых субъектов МСП их затраты на ведение хозяйственной деятельности.

Неопределенность экономической ситуации тоже оказывает негативное влияние на деятельность малого и среднего бизнеса. В 2020 году пандемия и неопределенность, касающаяся длительности карантинных мер, стали одними из главных барьеров для бизнеса. В условиях карантина и беспрецедентного падения спроса многие небольшие компании не смогли справиться с кризисом. Однако государственные антикризисные меры поддержки занятости оказали положительное влияние на данную ситуацию, хоть и не могли в полной мере компенсировать снижение доходов бизнеса.

В России для поддержки МСП осуществляется ряд государственных программ. Консолидированный объем финансовой поддержки малого и среднего бизнеса в 2020 году в рамках национальной гарантийной системы, согласно данным на 30 ноября, составил 399,4 млрд руб. В ходе осуществления национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» разрабатываются мероприятия, нацеленные на всестороннюю поддержку субъектов МСП. Так, в рамках проекта реализуется:

- совершенствование законодательства РФ, направленное на развитие делового климата и снижение существующих преград нормативного характера при ведении бизнеса;
- повышение объемов государственных закупок у представителей малого и среднего бизнеса до 5 трлн руб.;
- оказание финансовой поддержки МСП в объеме 10 трлн руб.;
- развитие в регионах микрофинансовых и гарантийных учреждений, которые обеспечивают доступ к финансовым ресурсам на льготных условиях;
- осуществление консультационной поддержки субъектов МСП через единые точки входа, такие как центры «Мой бизнес»;
- предоставление льготного доступа субъектов малого и среднего бизнеса к производственным площадям и помещениям;
- популяризация предпринимательства путем проведения ряда мероприятий по вовлечению в предпринимательскую деятельность в субъектах РФ.

Диаграмма 7. Объем фактически предоставленной поддержки субъектам МСП и структура получателей этой поддержки



На Диаграмме 7 можно посмотреть объем фактически предоставленной поддержки субъектам МСП в 2020 году по данным Сбербанка и ФНС России. Кроме того, в 2020 году были реализованы программы поддержки кредитования за счет субсидирования процентных ставок. Были запущены кредиты на выплату зарплаты под 0% и кредиты под 2% на восстановление бизнеса, кредиты под 5% для системообразующих компаний, программа субсидирования трети процентной ставки от Минэкономразвития. Также специальные программы были запущены корпорацией МСП и руководством ряда регионов, в том числе и Томской области.

Бизнес в Томской области

По данным, полученным из Единого реестра МСП на официальном сайте ФНС России, по состоянию на январь 2021 года в нашем регионе осуществляют свою деятельность 40 209 субъектов малого и среднего бизнеса (Таблица 3).

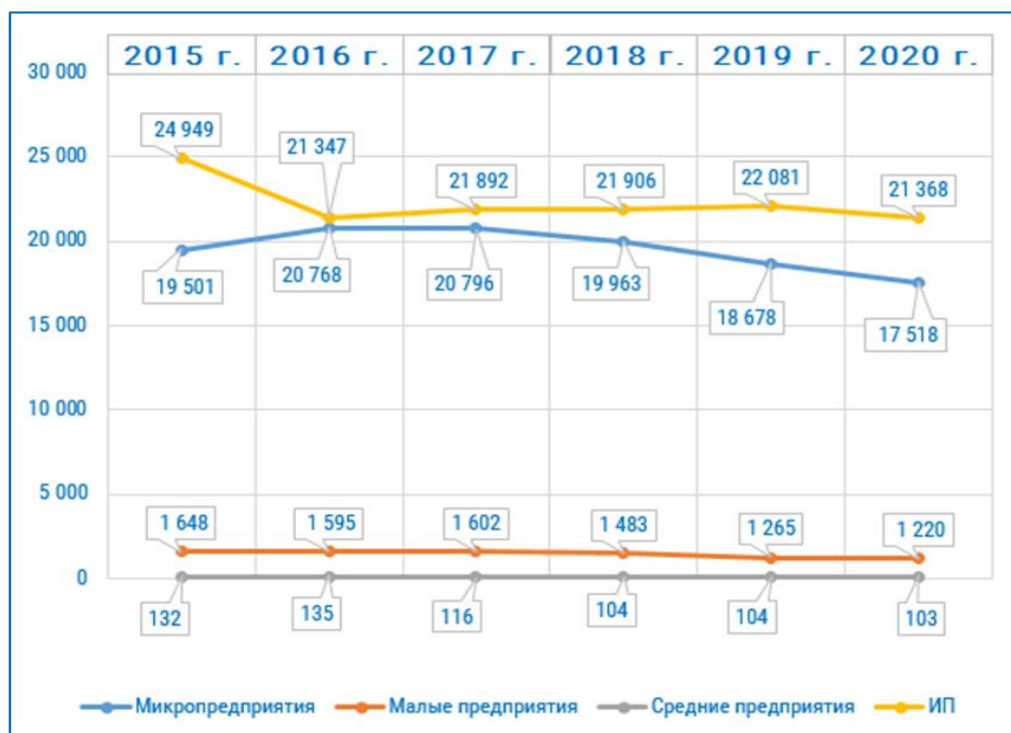
Таблица 3

Количество юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, сведения о которых содержатся в Едином реестре субъектов малого и среднего предпринимательства, ед			
	Всего	из них	
		Юридических лиц	ИП
Всего	40 209	18 841	21 368
Сумма среднесписочной численности работников	110 443	90 285	20 158
Имеющие признак "вновь созданные"	5 134	1 462	3 672
Микропредприятия	38 682	17 518	21 164
Сумма среднесписочной численности работников	55 224	41 133	14 091
Имеющие признак "вновь созданные"	5 134	1 462	3 672
Малые предприятия	1 419	1 220	199
Сумма среднесписочной численности работников	42 061	36 404	5 657
Имеющие признак "вновь созданные"	0	0	0
Средние предприятия	108	103	5
Сумма среднесписочной численности работников	13 158	12 748	410
Имеющие признак "вновь созданные"	0	0	0

Рассматривая динамику развития регионального бизнеса, можно отметить, что снижение количества субъектов предпринимательской деятельности, характерное для России в целом, также свойственно и Томской области.

Более наглядно увидеть картину позволяет график, представленный на Диаграмме 8, на котором видно, что наибольшее снижение наблюдается в сфере микробизнеса. За последние четыре года количество микропредприятий уменьшилось более чем на 3 тыс. единиц.

Диаграмма 8. Динамика изменения количества субъектов МСП в Томской области по годам, ед.



Безусловно, на снижение количества субъектов МСП в регионе повлияла непростая экономическая ситуация, связанная с распространением в 2020 году коронавирусной инфекции COVID-19.

Сбербанк России размещает на своей официальной странице данные, основанные на движении денежных средств пользователей пластиковых карт банка. В 2020 году Сбербанк проводил исследования, в том числе, по размеру среднемесячного оборота по 47 различным отраслям Томской области из расчета на одну компанию в среднем.

В представленных ниже диаграммах можно увидеть прирост среднемесячного оборота в натуральных единицах (Диаграмма 9) и в процентах (Диаграмма 10). Как видно из диаграмм, 16 отраслей не смогли выйти по этому показателю на уровень 2019 года. Наиболее пострадавшими отраслями, как и в целом по России, стали туризм, общепит и гостиничный бизнес. Учитывая официальную инфляцию в 4,91 %, опубликованную Росстатом России, оборот компаний, осуществляющих деятельность в вышеуказанных отраслях, по сравнению с предыдущим годом, снизился почти вдвое.

Диаграмма 9. Прирост среднемесячного оборота по отраслям Томской области, из расчета на одну компанию, руб.

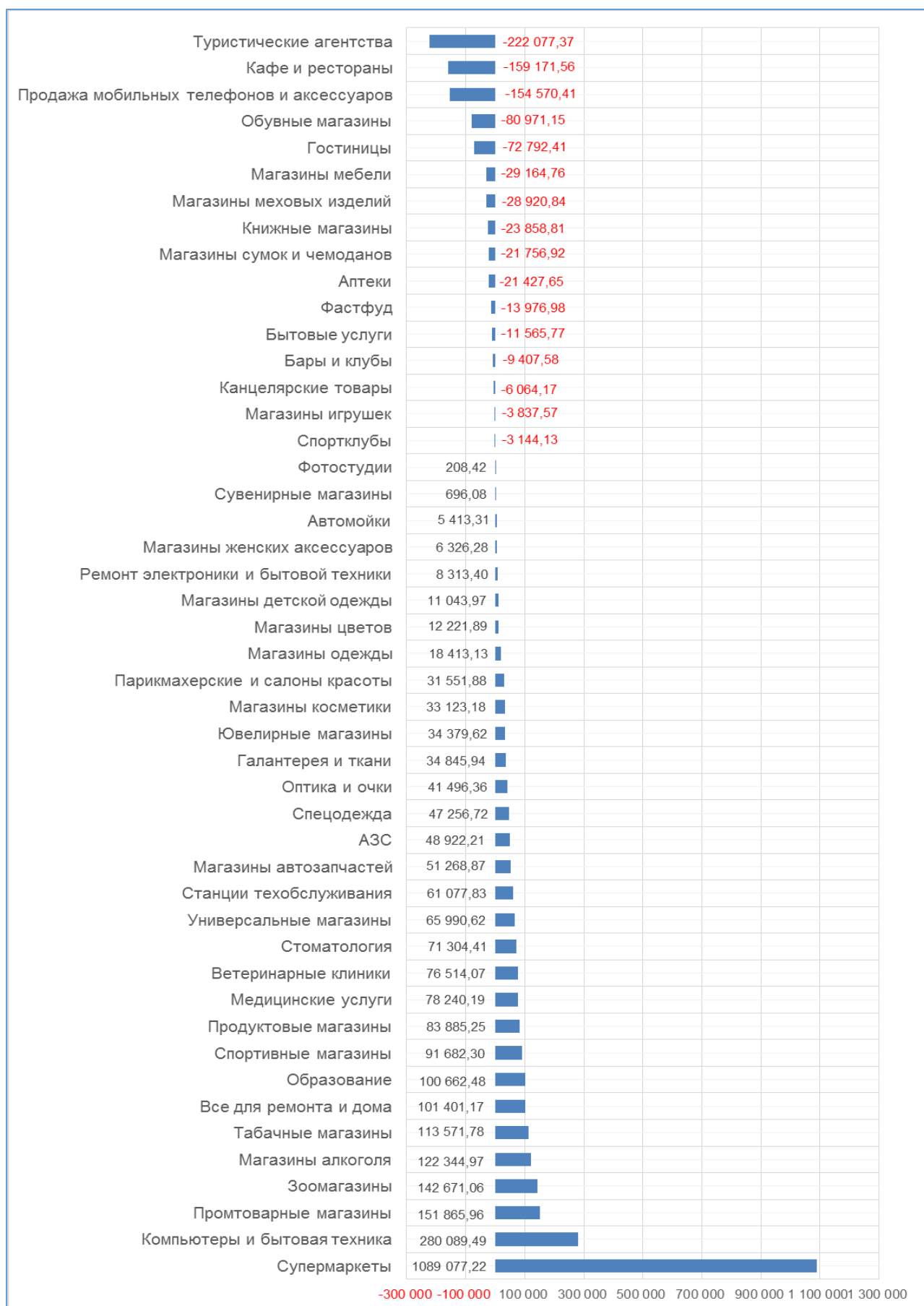
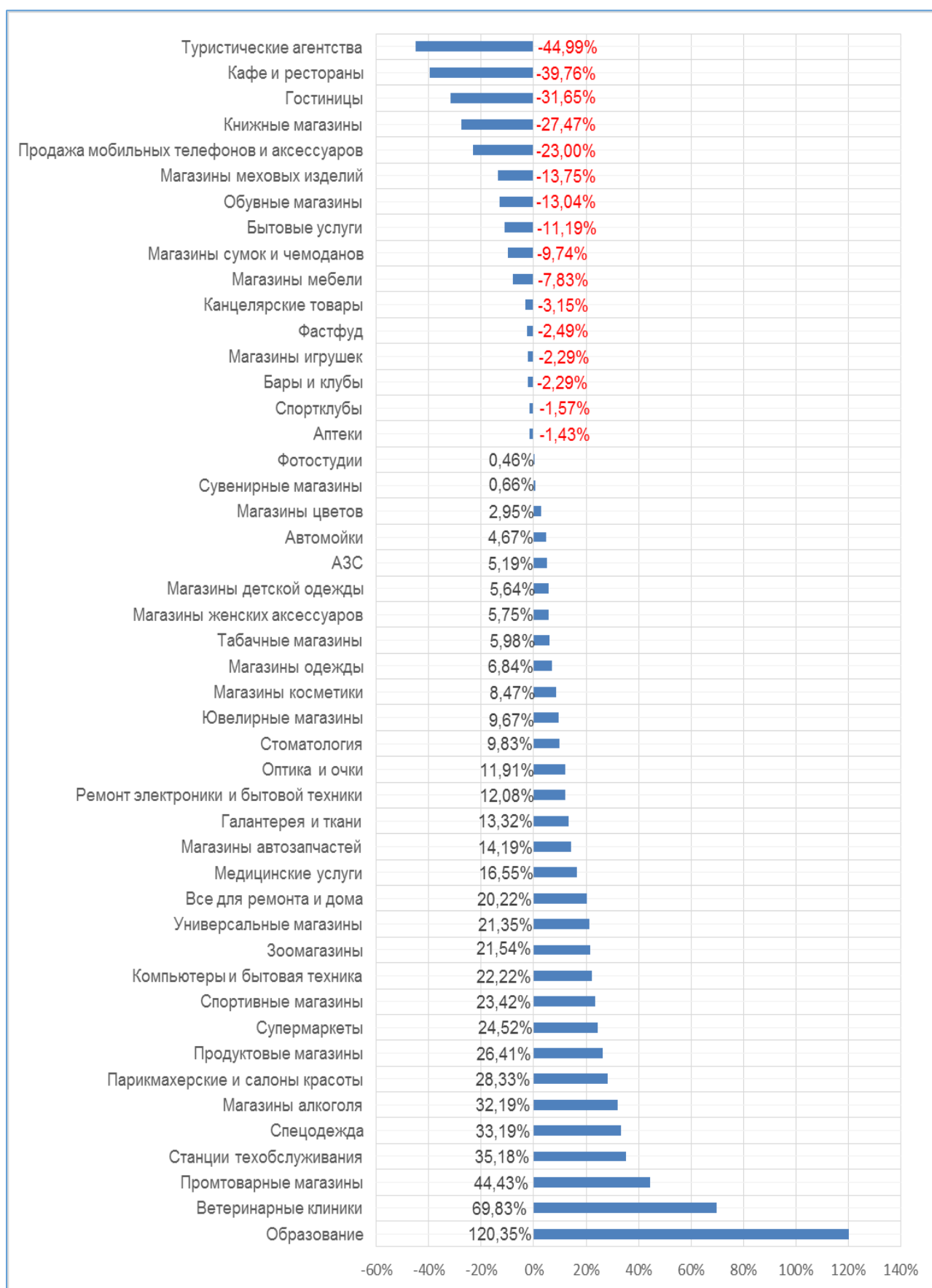


Диаграмма 10. Прирост среднемесячного оборота по отраслям Томской области, из расчета на одну компанию, %



Однако ряд отраслей, таких, как оказание услуг в сфере образования, реализация ряда промышленных товаров, алкогольной продукции, продуктов питания, компьютеров и бытовой техники, по итогам года вышли в ощутимый плюс. Таких отраслей значительно больше благодаря тому, что в Томской области принимались активные меры поддержки, направленные на снижение негативного влияния новой коронавирусной инфекции COVID-19 на региональную экономику.

К наиболее востребованным предпринимательским сообществом мерам можно отнести следующие:

Льготные займы

- Льготные микрозаймы по ставке 6 % годовых с возможностью отсрочки уплаты основного долга на 6 месяцев. На сумму до 300 тыс. руб. – без залога поручительства; от 300 тыс. до 1 млн руб. – под поручительство физических лиц, от 1 до 3 млн руб. – с предоставлением залогового обеспечения.
- Займы на приобретение оборудования и недвижимости по ставке 6 % годовых на сумму до 5 млн руб. с отсрочкой уплаты основного долга.
- Докапитализация Фонда «МКК фонд развития малого и среднего предпринимательства ЗАТО Северск», Фонда «МКК Фонд поддержки малого предпринимательства городского округа Стрежевой».

Имущественная поддержка

- Отсрочка арендной платы объектов государственной и муниципальной собственности до 2021 г.
- Организациям-собственникам торговых и офисных помещений, являющихся арендодателями, предоставлено право на уменьшение суммы налога на имущество организаций за 2020 год при условии снижения ими арендной платы для арендаторов из наиболее пострадавших отраслей. Снижение суммы уплачиваемого налога на имущество осуществляется на величину снижения арендной платы, но не более 50 % суммы налога.

Льготный доступ к электронной торговой площадке

- Администрация Томской области совместно с технологической компанией «Сап-биз» запустили программу льготного доступа к электронной торговой площадке <https://supl.biz> для субъектов МСП Томской области.

Перенос госзакупок

- Проведение ряда государственных закупок, запланированных на второе полугодие 2020 года, участниками которых будут субъекты МСП, до конца июня.

Налоговые меры поддержки

- Снижение налоговой нагрузки по патентной системе для субъектов МСП, ведущих деятельность в пострадавших отраслях. С 1 января 2020 года по 31 декабря 2020 года включительно установлен размер потенциально возможного к получению индивидуальным предпринимателем годового дохода в сумме 16,67 руб. Стоимость патента при этом снижена до 1 руб. в год.
- С 01.07.2020 вводится налог на профессиональный доход для самозанятых в Томской области.
- В ряде муниципалитетов Томской области (г. Томск, ЗАТО Северск, Молчановский р-н, Томский р-н, Парабельский р-н, Первомайский р-н) снижен К2 при расчете ЕНВД по наиболее пострадавшим отраслям.
- Субсидирование на финансовое обеспечение затрат для стартующего бизнеса. Сумма субсидии – до 500 тыс. руб.

Снижена ставка по УСН с 6 % до 3 % (с 28.05.2020)

- Для налогоплательщиков наиболее пострадавших отраслей экономики, выбравших в качестве объекта налогообложения доходы.
- Льготой могут воспользоваться организации и индивидуальные предприниматели при соблюдении следующих условий:
 - основной вид экономической деятельности в соответствии со сведениями, содержащимися в Едином государственном реестре юридических лиц и Едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей по состоянию на 1 июня 2020 года должен быть указан в перечне пострадавших отраслей российской экономики, утвержденном Правительством РФ;
 - для вновь созданных после 1 июня 2020 года вид деятельности определяется на момент создания;
 - доля доходов от реализации продукции и (или) оказанных услуг по данному виду деятельности составляет не менее 70% в общем объеме доходов.

Установлена льгота по налогу на имущество организаций в размере 50 % от суммы исчисленного налога за 2020 год (с 28.05.2020)

Для организаций, осуществляющих деятельность в отраслях экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции.

Налоговая льгота установлена на один год и распространяется на правоотношения, возникшие с 1 января 2020 года.

Льготой могут воспользоваться организации при одновременном соблюдении следующих условий:

1. Основной вид деятельности соответствует Перечню пострадавших отраслей и отражен в Едином государственном реестре юридических лиц (далее – ЕГРЮЛ) по состоянию на 1 июня 2020 года.

2. По итогам налогового периода выручка от реализации товаров (работ, услуг) при осуществлении основного вида экономической деятельности составляет не менее 70 % доходов от реализации товаров (работ, услуг).

3. Количество работников организации ежемесячно составляет не менее 90 % количества работников в марте 2020 года.

Кроме того, на региональном уровне запланирована **прямая финансовая поддержка предприятий в виде компенсации коммунальных расходов**. Период предоставления такой субсидии для бизнеса увеличен: предпринимателям компенсируют коммунальные платежи за период с 1 апреля по 31 июля 2020 года. Получателями данной меры станут около 1200 предприятий, деятельность которых была приостановлена с целью нераспространения коронавирусной инфекции, при этом они сохранили на 90 % численность сотрудников на 1 июня к численности на 1 апреля.

Следует также отметить, что Правительство РФ объявило о намерении снизить процентную ставку по льготным кредитам для МСП с 8,5 % до 7 % и выдать по этой ставке не менее 700 млрд руб. российским предпринимателям в 2021 году. Социальному бизнесу планируется предоставить поддержку в виде грантов. Также к мерам поддержки можно отнести государственные гарантии и участие в госзакупках, надзорные каникулы, освобождающие начинающих предпринимателей от плановых проверок в первые несколько лет.

Заключение

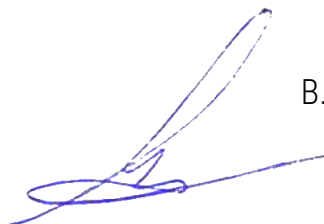
В прошедшем году предприниматели активно использовали новые форматы ведения бизнеса: повсеместное внедрение удаленной работы, альтернативные формы взаимодействия с потребителями, ускорение процесса цифровизации бизнеса.

Тем не менее, большинство из предприятий оказались в крайне тяжелом положении: «Причины – объективные, – отметил Президент России В.В. Путин во время совещания с представителями деловых кругов по вопросам повышения инвестиционной активности, состоявшемся 11 марта 2021 года. – Это в первую очередь эпидемиологическая ситуация, введение вынужденных ограничений, что негативно сказалось на ведении бизнеса, на экономической динамике в целом. Благодаря реформам последних лет, нашим новым возможностям, укреплению финансовой устойчивости и экономического суверенитета России впервые в современной истории мы не ужесточали макроэкономическую политику в условиях кризиса, а напротив, ответили на возникшие проблемы смягчением подходов в этой сфере».

Этот подход нашел безусловную поддержку в бизнес-сообществе. Более того, укрепилось мнение о необходимости дальнейшего совершенствования системы государственной поддержки, основанной на создании благоприятных условий для ведения бизнеса, включая снижение налоговой нагрузки, смещение акцентов налоговой политики в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства с фискальной функции на стимулирующую, упрощение доступа субъектов малого и среднего предпринимательства, включая самозанятых, к льготным кредитам, а также необходимости продолжения работы, направленной на устранение административных барьеров и переориентацию контрольно-надзорных органов с наказания на помощь бизнесу.

С благодарностью к прочитавшим доклад,

Уполномоченный по защите прав
предпринимателей в Томской области



В.А. Падерин

Предложения по решению системных проблем в различных сферах предпринимательской деятельности

№	Проблемная ситуация	Причина возникновения
В сфере «Антимонопольное регулирование»		
1.	Частные медицинские организации сталкиваются с отказом во включении в территориальную программу обязательного медицинского страхования (далее – ОМС), а в случае включения в Программу – в ограниченном количестве квот, выделяемых в рамках ОМС частным медицинским организациям по сравнению с государственными. При этом организация, работающая в системе ОМС, даже несмотря на исчерпанные квоты, не имеет права отказать пациенту в оказании услуги и вынуждена оказывать ему медицинскую помощь за свой счет, взыскивая ее стоимость в дальнейшем со страховых медицинских организаций в судебном порядке.	Отсутствие критериев распределения объемов финансирования между медицинскими организациями, участвующими в Программе ОМС, лоббирование членами комиссии по разработке территориальной программы обязательного медицинского страхования интересов государственных медицинских учреждений, как результат – незначительный процент частных медицинских организаций, оказывающих медицинскую помощь по Программе ОМС.
2.	В соответствии со ст. 36 Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» создаются комиссии по разработке территориальной программы обязательного медицинского страхования, на которые возложена разработка проекта территориальной программы обязательного медицинского страхования в субъекте Российской Федерации, распределение объемов оказания медицинской помощи, рассмотрение тарифов и другие полномочия. Частные медицинские организации отмечают, что их представители не могут попасть в состав данных комиссий и, соответственно, повлиять на размеры распределения квот, стоимость оказываемых услуг и т.д.	Отсутствие в Федеральном законе от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» положения об обязательном включении в состав комиссии по разработке территориальной программы обязательного медицинского страхования представителей частных медицинских организаций или их объединений (союзов).
В сфере «Интеллектуальная собственность»		
3.	В последнее время по всей стране новой формой «бизнеса» стало взыскание с предпринимателей представителями правообладателя объекта интеллектуальной собственности компенсации за нарушение исключительных прав. Как правило, такие лица получают доверенность на представление интересов у иностранной или отечественной компании-правообладателя и начинают планомерно проводить закупки у субъектов малого предприни-	Пунктом 4 статьи 1515 ГК РФ предусмотрено, что правообладатель вправе требовать по своему выбору от нарушителя вместо возмещения убытков выплаты компенсации: 1) в размере от десяти тысяч до пяти миллионов рублей, определяемом по усмотрению суда, исходя из характера нарушения; 2) в двукратном размере стоимости товаров, на которых незаконно размещен товарный знак, или в двукратном размере стоимости

	мательства в разных субъектах РФ продукции, которая формально является контрафактной. Действующие формулировки ГК РФ позволяют взыскивать существенные суммы компенсации, в несколько десятков или даже сотен раз превышающие стоимость контрафактного товара, явно несправедливые и несоизмерные допущенному нарушению или многократно превышающие размер причиненных правообладателю убытков. Это приводит к злоупотреблениям со стороны правообладателей, а также нарушает баланс прав и законных интересов участников гражданского оборота.	права использования товарного знака, определяемой исходя из цены, которая при сравнимых обстоятельствах обычно взимается за правомерное использование товарного знака. Таким образом, компенсация за незаконное использование результатов интеллектуальной собственности несоизмерна ущербу, причиненному правообладателю незаконными действиями третьих лиц.
В сфере «Кадастры, земельные отношения и имущественные права»		
4.	Установленная в регионах кадастровая стоимость земельных участков и объектов недвижимости зачастую оказывается значительно выше их рыночной стоимости, что приводит к завышению размера налогооблагаемой базы. Плательщики земельного налога и налога на имущество вынуждены регулярно оспаривать результаты кадастровой стоимости в специальной комиссии или в суде. При этом принятие решения комиссии по оспариванию кадастровой стоимости или суда не гарантирует, что при следующей переоценке кадастровая стоимость недвижимого имущества не вырастеткратно, поскольку результаты проведенной оценки для определения рыночной стоимости не учитываются при новой кадастровой оценке.	Федеральным законом от 03.07.2016 № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке» регионам предоставлено право проводить кадастровую оценку не чаще, чем раз в три года с даты последней такой процедуры. Законодательством предусмотрено, что при проведении новой кадастровой оценки оценщиками не принимается во внимание рыночная оценка, которая была установлена в ходе оспаривания результатов кадастровой стоимости. Частое проведение кадастровой оценки, ее завышение по сравнению с рыночной стоимостью приводит к необходимости ее частого оспаривания бизнесом для уменьшения налогооблагаемой базы. НК не допускает изменения кадастровой стоимости за предшествующие налоговые периоды (если утверждена новая кадастровая стоимость). Кроме того, применяемая для оценки методика, утвержденная Приказом Минэкономразвития от 12.05.2017 № 2262, является несовершенной.
В сфере «Малый и средний бизнес»		
5.	В соответствии с КоАП РФ административная ответственность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей не дифференцируется в зависимости от размера бизнеса – малый, средний или крупный. В результате штраф за незначительное с точки зрения последствий нарушение может привести к банкротству малого бизнеса.	В КоАП РФ (и проекте КоАП РФ 2020 г.) отсутствуют положения, предусматривающие возможность снижения размеров административных штрафов для субъектов малого и среднего предпринимательства, а также увеличения максимального периода рассрочки уплаты штрафов.
6.	Правоприменительная практика по делам об административных правонарушениях складывается таким образом, что за одно и то же административное правонарушение одновременно может быть привлечено как юридическое лицо/ИП, так и физическое лицо (руководитель, сотрудник). Поскольку основания и порядок выбора субъекта правонарушения не	В КоАП РФ содержатся положения, согласно которым возможно привлечение к административной ответственности за одно и то же правонарушение как юридического лица, так и физического лица (руководитель, сотрудник).

	установлены, определение субъекта правонарушения осуществляется должностным лицом, составляющим протокол. Нередки случаи, когда по факту совершения правонарушения привлекается к ответственности сотрудник, а по прошествии времени – юридическое лицо или ИП.	
В сфере «Налоги»		
7.	Согласно ст. 378.2 НК РФ в отношении отдельных объектов недвижимого имущества, принадлежащего организациям и физическим лицам, налоговая база определяется как их кадастровая стоимость. В связи с чем организации и индивидуальные предприниматели, ранее освобожденные от уплаты налога на имущество в связи с применением специальных налоговых режимов, после включения объектов недвижимости в перечни объектов налогообложения от кадастровой стоимости, становятся плательщиками указанного налога. Причем в основном ставка налога установлена в размере 2 % от кадастровой стоимости, что в условиях увеличения кадастровой стоимости становится непосильной нагрузкой на бизнес.	Ст. 406 НК РФ (налог на имущество физических лиц), ст. 380 НК РФ (налог на имущество организаций) не предусматривают льготы для налогоплательщиков – предпринимателей на специальных налоговых режимах, использующих подлежащее налогообложению имущество, налогооблагаемой базой которого является кадастровая стоимость, льгот по уплате налога.
8.	В связи с отменой ЕНВД с 01.01.2021 многие ИП перешли на патентную систему налогообложения (далее – ПСН), которая оказалась не для всех выгодной. Однако до конца календарного года (2021 года) они не смогут перейти на другой специальный налоговый режим – упрощенную систему налогообложения – в силу прямого указания, что создаст значительные трудности для ведения бизнеса и дополнительную налоговую нагрузку.	Абзацем 4 п. 2 ст. 346.13 НК установлено, что налогоплательщики, которые перестали быть плательщиками ЕНВД, вправе перейти на УСН с начала того месяца, в котором была прекращена их обязанность по уплате ЕНВД. Однако в том случае, если с ЕНВД предприниматели перешли на ПСН, то применять УСН они, в силу п. 1 ст. 346.13 НК РФ, смогут только со следующего календарного года, уведомив об этом налоговый орган не позднее 31 декабря текущего календарного года.
9.	Субъекты РФ не вправе вводить разные значения потенциально возможного к получению годового дохода для целей применения ПСН по таким видам деятельности, как оказание автотранспортных услуг при перевозке грузов автомобильным транспортом, по перевозке пассажиров автомобильным транспортом, по перевозке грузов водным транспортом для разных муниципальных образований. В результате индивидуальным предпринимателям сельской местности или в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностям окажется невыгодным заниматься данными видами деятельности, что вызовет дефицит указанных услуг.	Подпунктом 1.1 п. 8 ст. 346.43 НК РФ предусмотрено, что субъекты РФ не вправе дифференцировать муниципальные образования при определении потенциально возможного к получению годового дохода для ПСН по таким видам деятельности, как оказание автотранспортных услуг при перевозке грузов автомобильным транспортом, оказание услуг по перевозке пассажиров автомобильным транспортом, оказание услуг по перевозке грузов водным транспортом.

10.	Индивидуальные предприниматели и руководители юридических лиц, отбывающие наказание в местах лишения свободы за совершенное преступление, не связанное с осуществлением предпринимательской деятельности, не могут обратиться в налоговый орган с заявлением о прекращении деятельности в качестве индивидуального предпринимателя или смены руководителя, поскольку подаваемое в налоговые органы соответствующее заявление должно содержать засвидетельствованную в нотариальном порядке подпись заявителя или электронную подпись. Решением проблемы могло бы стать наделение руководителей исправительных учреждений правом заверения таких заявлений.	Подпунктом 1.2 ст. 9 Федерального закона от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» предусмотрено обязательное нотариальное свидетельствование подписи заявителя на представляемых при государственной регистрации заявлениях, подаваемых в налоговые органы в связи с внесением изменений в сведения о юридических лицах, индивидуальных предпринимателях.
В сфере «Взаимоотношения с кредитно-финансовыми организациями»		
11.	Российские предприниматели страдают от необоснованной блокировки финансовых средств по счетам, которые банки сочли «подозрительными», пользуясь положениями Федерального закона от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», а также руководствуясь Методическими рекомендациями ЦБ РФ от 21.07.2017 № 18-МР и № 19-МР от 21.07.2017. Пока ведется проверка, бизнесмен не может вести хозяйственную деятельность, рассчитываться с контрагентами, выплачивать заработную плату.	Длительные сроки рассмотрения банками представленных субъектами предпринимательской деятельности документов в обоснование законности движения денежных средств по счетам, отсутствие в банковских структурах специальных подразделений для оперативного решения вопросов разблокировки счетов.
В сфере «Природопользование и экология»		
12.	Организации агропромышленного комплекса сталкиваются с необходимостью получения лицензии на осуществление деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I-IV классов опасности в отношении отходов животноводства, оформлению паспортов отходов на свиной навоз / куриный помет и т.д. как на опасные отходы, а также вынуждены компенсировать вред, причиненный окружающей среде размещением отходов животноводства.	В законодательстве отсутствует точная формулировка понятия «Навоз/помет» относительно того, является ли это опасным отходом (как считают контрольно-надзорные органы) или органическим удобрением (как считает бизнес), и, соответственно, возможность его использования на собственных сельскохозяйственных угодьях для повышения урожайности возделываемых сельскохозяйственных культур без привлечения к ответственности за вред, причиненный окружающей среде.
13.	За вред, причиненный почвам и водным объектам, субъекты предпринимательской деятельности несут ответственность, независимо от степени причинения вреда. Кроме того, несут двойную ответственность как в виде проведения восстановительных действий, так и в виде возмещения вреда окружающей среде.	Отсутствие в природоохранном законодательстве РФ четких разграничений в степени причиненного вреда почвам, водным объектам (загрязнение, уничтожение, порча), не установлено разграничение между негативным воздействием и вредом окружающей среде, а также отсутствует механизм возмещения вреда, причиненного окружающей

		среде, гарантирующий восстановление нарушенных свойств конкретного природного объекта.
В сфере «Торговая деятельность и защита прав производителей на потребительском рынке от поддельной и некачественной продукции»		
14.	<p>При размещении нестационарных торговых объектов (НТО) предприниматели сталкиваются с рядом проблем, которые препятствуют развитию бизнеса в данной сфере:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Отсутствие возможности пролонгации договора размещения НТО при соблюдении предпринимателем условий действующего договора. 2. Невозможность осуществить перемену стороны в договоре в случае продажи НТО третьему лицу. 3. Невозможность сохранить НТО на земельном участке на период проведения торгов до момента определения нового пользователя земельным участком. 4. Кабальный характер договоров на размещение НТО, предполагающих их расторжение в одностороннем порядке по инициативе администрации. 	Федеральный закон от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в РФ» нуждается в корректировке в части положений, регламентирующих особенности размещения НТО.
В сфере «Контрольно-надзорная деятельность»		
15.	<p>Большой объем внеплановых проверок проводится на основании приказа руководителя контрольно-надзорного органа в связи с поручениями Президента РФ, Правительства РФ и др. Проведение указанных проверок не требует согласования с органами прокуратуры. Ввиду отсутствия в открытом доступе документа-основания для проведения проверки с его содержанием невозможно ознакомиться, в связи с чем возникает риск, что контролеры выйдут за пределы проверки.</p>	Отсутствие обязанности у контрольно-надзорных органов размещать на официальных сайтах документы, изданные в соответствии с поручениями Правительства РФ, Президента РФ и являющиеся в силу п. 3 ч. 2 ст. 10 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» основаниями для проведения массовых внеплановых проверок.
16.	<p>Статьей 17 Федерального закона от 01.04.1996 № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» предусмотрена финансовая ответственность за непредставление страхователем в установленный срок либо представление им неполных и (или) недостоверных сведений о застрахованных лицах в фиксированной денежной сумме. Несмотря на то что нередко нарушения работодателями совершаются неумышленно, с незначительным пропуском срока, без причинения вреда застрахованным лицам и иных негативных последствий, снизить размер ответственности можно только в судебном порядке.</p>	Статьей 17 Федерального закона от 01.04.1996 № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» не предусмотрена возможность снижения размера финансовой ответственности работодателя за непредставление страхователем в установленный срок либо представление им неполных и (или) недостоверных сведений о застрахованных лицах при наличии смягчающих обстоятельств.

В сфере «Государственные и муниципальные закупки»

17.	<p>Постановлением Правительства РФ от 30.04.2020 № 617 в целях поддержки товаров российского производства установлены условия допуска отдельных видов промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд, в том числе требования к подтверждающим страну происхождения товара (РФ) документам, порядок отбора участников закупки.</p> <p>При несоответствии участников закупки требованиям данного Постановления применяются положения Приказа Минфина России от 04.06.2018 № 126н, в том числе о снижении итоговой цены закупки на 15%, если представленный им товар имеет иностранное происхождение, а товар хотя бы одного из непобедивших участников – российское происхождение. В таком случае государственный заказчик не учитывает требования к документам о стране происхождения товара, указанные в Постановлении РФ от 30.04.2020 № 617, а только менее жесткие требования Приказа Минфина России от 04.06.2018 № 126н.</p>	<p>Правовая неопределенность применения Приказа Минфина России от 04.06.2018 № 126н в случае неприменения Постановления Правительства РФ от 30.04.2020 № 617 относительно документов, подтверждающих страну происхождения товара, приводит к необоснованному снижению на 15 % цены контракта с победителем торгов при декларировании иными участниками страны происхождения товара – РФ – без предоставления документов, предусмотренных Постановлением Правительства РФ от 30.04.2020 № 617.</p>
-----	---	---