



Доклад

Уполномоченного
по защите прав
предпринимателей
в Томской области
о деятельности
в 2019 году

«Чтобы добиться масштабных целей, которые стоят перед страной, нам нужно избавиться от всего, что ограничивает свободу и инициативу предпринимательства.

Добросовестный бизнес не должен постоянно ходить под статьей, постоянно чувствовать риск уголовного или даже административного наказания».

В.В. Путин, Президент РФ,
из послания Федеральному Собранию 20 февраля 2019 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 2019 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	2
1.2. Взаимодействие с иными органами и организациями	5
1.3. Информационное обеспечение деятельности	10
2. Работа Уполномоченного по предотвращению нарушения прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности и восстановлению, в пределах компетенции, их нарушенных прав	13
2.1. Анализ ключевых событий, повлиявших на бизнес-среду в регионе в 2019 году	13
2.1.1. Первый квартал 2019 года	14
2.1.2. Второй квартал 2019 года	31
2.1.3. Третий квартал 2019 года	35
2.1.4. Четвертый квартал 2019 года.....	41
2.2. Количественные и качественные показатели работы с обращениями	54
2.2.1. Земельные и имущественные отношения	59
2.2.2. Отношения, возникающие при взаимодействии с контрольно-надзорными органами	67
2.2.3. Отношения в сфере налогообложения.....	71
2.2.4. Отношения, связанные с деятельностью правоохранительных органов.....	73
2.2.5. Оказание медицинских услуг	78
2.2.6. Авторские и интеллектуальные права	79
2.3. Реализация специальных полномочий Уполномоченного	82
2.3.1. Участие в судебной защите субъектов предпринимательской деятельности.....	83
2.3.2. Право без специального разрешения посещать места содержания под стражей	88
2.3.3. Право принимать с письменного согласия заявителя участие в выездной проверке, проводимой в отношении заявителя.....	92
2.3.3. Право направлять органам власти заключение, содержащее рекомендации о необходимых мерах по восстановлению нарушенных прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности	94

2.3.4. Право направлять в органы власти мотивированные предложения о принятии НПА, относящихся к сфере деятельности Уполномоченного	96
2.3.5. Рассмотрение проектов законов и иных нормативных правовых актов Томской области в рамках процедуры оценки регулирующего воздействия.....	100
2.4. Взаимодействие с органами государственной власти и местного самоуправления	102
2.5. Результаты работы по рекомендациям Законодательной Думы Томской области, принятым по итогам рассмотрения доклада Уполномоченного о деятельности в 2018 году	108
3. Оценка условий и проблем ведения бизнеса в регионе	114
Заключение	122
Приложение. Перечень системных проблем бизнеса, направленный Уполномоченному при Президенте РФ	123

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.

Распоряжением Губернатора Томской области в 2014 году Уполномоченным 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.

Статистика деятельности за 2019 год:

283 обращения

Поступило от предпринимателей в адрес Уполномоченного.

13 дел предпринимателей

было рассмотрено в суде с участием Уполномоченного.

131 процедура оценки

регулирующего воздействия нормативных правовых актов была проведена с участием Уполномоченного.

26 публичных обсуждений

результатов правоприменительной практики КНО прошли с участием Уполномоченного.

152 публикации

с упоминанием Уполномоченного вышли в СМИ.

7 586 визитов

совершено пользователями на сайт Уполномоченного (что в среднем составляет 20 визитов в сутки).

Кроме того, за все время работы института:

27 соглашений

о взаимодействии подписано:
14 – с органами государственной
власти и 13 – с органами местного
самоуправления.

17 сообществ –

общественных организаций
и отраслевых объединений бизнеса,
с которыми взаимодействует
Уполномоченный.

22 совещательных органа

при органах власти – комиссий,
комитетов и рабочих групп, в состав
которых входит Уполномоченный.

14 пошаговых инструкций

для бизнеса подготовлено
по рекомендациям Законодательной
Думы Томской области.

1.1. Структура института

Уполномоченный

по защите прав предпринимателей в Томской области

|

Аппарат

7 сотрудников, в том числе 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

|

Эксперты pro bono publico

15 организаций: юридические фирмы, адвокаты, бухгалтерский
и кадровый аутсорсинг, охрана труда, информационные технологии

|

Общественные представители

16 территориальных – в муниципальных образованиях Томской области,
6 отраслевых: по вопросам контрольно-информационных систем, пожарной безопасно-
сти, налогообложения и бухгалтерии, имущественных отношений, охраны труда, взаимо-
действия с банками и получения финансовых услуг

Общественный и экспертный советы

В 2019 году на заседаниях экспертного и общественного советов при Уполномоченном рассматривались вопросы, оказывающие или способные оказать существенное влияние на условия ведения предпринимательской деятельности, в числе которых:

- проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в РФ» (в части закрепления понятий «социальное предпринимательство», «социальное предприятие»);

- проект приказа Минэкономразвития РФ «О порядке признания субъекта малого или среднего предпринимательства социальным предприятием и формирования перечня субъектов малого и среднего предпринимательства, имеющих статус социального предприятия»;

- правоприменение Закона Томской области от 04.05.2016 № 44-03 «О промышленной политике в Томской области»;

- проект Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ»;

- внедрение нового интерактивного сервиса «Налоговый калькулятор по расчету налоговой нагрузки», разработанного ФНС России;

- постановления администрации Города Томска, устанавливающие порядок предоставления субсидий частным образовательным организациям: от 26.12.2012 № 1598, от 18.03.2013 № 213, от 24.12.2014 № 1352;

- проблемы, связанные с высокой финансовой нагрузкой на бизнес (налоги, взносы в фонды), а также доступом субъектов МСП к финансовым ресурсам;

- проблемы взаимодействия с налоговыми и иными контрольно-надзорными органами, а также с субъектами естественных монополий;

- проблема слабой заинтересованности органов местного самоуправления в развитии предпринимательства на своих территориях.

Предложения, сформулированные по итогам заседаний советов, послужили основанием для формирования позиции Уполномоченного при проведении оценки регулирующего воздействия и формирования предложений, направляемых в Законодательную Думу Томской области и Уполномоченному при Президенте РФ для включения в ежегодный доклад Президенту РФ о проблемах российского бизнеса.



Заседание экспертного совета при Уполномоченном по рассмотрению проекта Федерального закона, закрепляющего понятие «социальное предпринимательство», 28.01.2019

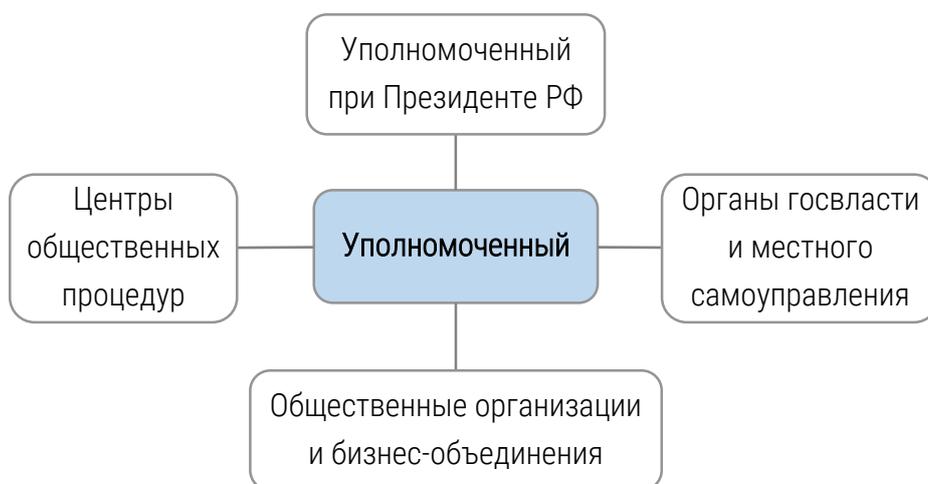
Эксперты pro bono publico

Благодаря оперативной работе экспертов pro bono предприниматели, направляющие Уполномоченному вопросы по указанным темам, получают разъяснения в минимальные сроки. Также Уполномоченным совместно с экспертами pro bono проводятся обучающие мероприятия для предпринимателей. Совместно с Городским центром поддержки малого и среднего бизнеса были проведены три семинара на темы: «Особенности исчисления и уплаты налогов в 2020 году», «Изменения в трудовом законодательстве», «Отмена ЕНВД: какая есть альтернатива?» с общим количеством участников – 102 человека. В свою очередь партнеры pro bono приглашают Уполномоченного для участия в организуемых ими мероприятиях для предпринимателей в качестве спикера. Таким образом обеспечивается популяризация института Уполномоченного, ведется информирование бизнеса региона о реализуемых государством мерах по снижению административной нагрузки на бизнес, о ходе реализации реформы контрольно-надзорной деятельности. Так, Уполномоченный принял участие в семинаре для директоров организаций и бухгалтеров по вопросам применения онлайн-касс, организованном партнером Уполномоченного – компанией «Решения в ИТ» и в «Форуме по охране труда – 2019», организованном Ассоциацией специалистов по охране труда Томской области и экспертом pro bono Уполномоченного – консалтинговой компанией «Деловой партнер охраны труда». В рамках мероприятий Уполномоченный рассказал предпринимателям об институте, об участии в проверках на стороне бизнеса и помощи предпринимателям при взаимодействии с госорганами.

Общественные представители

В настоящее время назначены 16 территориальных, а также 6 отраслевых общественных представителей. Наличие территориальных представителей в муниципальных районах и городских округах обеспечивает доступность и публичность системы защиты прав и законных интересов предпринимателей на всей территории Томской области. Территориальные общественные представители участвуют в работе советов, комиссий и рабочих групп при органах местного самоуправления, в заседаниях органов законодательной власти, на которых рассматриваются вопросы, касающиеся условий ведения предпринимательской деятельности. Отраслевые общественные представители также наделены указанными полномочиями, однако, в отличие от территориальных, 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 иными органами и организациями



Взаимодействие с Уполномоченным при Президенте РФ

Осуществляется в следующих формах:

- 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;
- 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.);

- регулярное направление в аппарат Уполномоченного при Президенте РФ справочной информации по установленным формам в виде отчетов «Профиль региона» и «Критерии эффективности работы региональных уполномоченных по защите прав предпринимателей»;

- 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;

- 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 помогают выработать общую позицию, задать интересующие вопросы, услышать мнение коллег и экспертов;

- участие во всероссийских конференциях и совещаниях, проводимых аппаратом Уполномоченного при Президенте РФ.

Так, в течение 2019 года аппаратом Уполномоченного при Президенте РФ был проведен ряд совещаний в формате вебинара с уполномоченными по защите прав предпринимателей в регионах РФ по следующим вопросам:

- формирование индекса административного давления,
- отмена ЕНВД,
- вопросы природопользования и экологии,
- применение Налогового калькулятора для расчета налоговой нагрузки.

В Томской области действует общественная приемная Уполномоченного при Президенте РФ, где предприниматели могут узнать о его функциях, получить помощь при составлении обращения, получить консультацию о способах защиты прав и законных интересов, сообщить Уполномоченному при Президенте РФ о системных проблемах и административных барьерах при ведении бизнеса. Общественная приемная Уполномоченного при Президенте РФ находится по месту нахождения аппарата Уполномоченного в Томской области: г. Томск, ул. Киевская, 76, 3 этаж, каб. № 14. Положение об общественной приемной утверждено приказом Уполномоченного от 29.10.2014 № 29.

Центры общественных процедур

Важную роль в рассмотрении обращений предпринимателей, поступающих в адрес Уполномоченного, играют центры общественных процедур (далее – ЦОП), обеспечивая их объективную и всестороннюю оценку. ЦОП – общественно-государственные организации, в состав которых входят уполномоченные по защите прав предпринимателей, эксперты *pro bono publico* – юристы и адвокаты, представители отраслевых объединений бизнеса, органов власти. Уполномоченный взаимодействует с двумя ЦОП: «Бизнес против коррупции» и Межрегиональный центр по защите прав бизнеса.

ЦОП «Бизнес против коррупции» (далее – ЦОП БПК) – первая в РФ организация по проведению правовой и общественной экспертизы обращений предпринимателей, которые полагают, что столкнулись с рейдерством, проявлениями коррупции, незаконным уголовным или административным преследованием со стороны представителей органов государственной и муниципальной власти, включая правоохранительные органы. ЦОП БПК создан в 2011 году при участии бизнес-ассоциации «Деловая Россия» по распоряжению Правительства РФ и является авторитетной экспертной площадкой при Уполномоченном при Президенте РФ. Уполномоченный взаимодействует с ЦОП БПК в рамках соглашения о взаимодействии, заключенного в 2015 году.

Межрегиональный центр по защите прав бизнеса создан в 2018 году по инициативе Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Новосибирской области. В его состав входят уполномоченные в субъектах РФ в составе Сибирского федерального округа, заключившие соглашения о взаимодействии в вопросах защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности с аппаратом Уполномоченного в Новосибирской области. Соглашение подписано между уполномоченными Томской и Новосибирской областей 24.10.2018. Обратиться в указанные организации предприниматели Томской области могут, направив обращение в адрес регионального Уполномоченного.

Общественные организации и отраслевые объединения

Взаимодействие Уполномоченного с общественными организациями и отраслевыми объединениями предпринимателей региона позволяет донести информацию по актуальным вопросам ведения бизнеса 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 организациями и объединениями Томской области:

- Томская торгово-промышленная палата,
- Томское отделение Российского союза промышленников и предпринимателей,
- ТРООО «Деловая Россия»,
- ТРООО 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 круглых столов, семинаров для предпринимателей, заседаний экспертных и общественных советов;
- привлечение бизнеса к проводимым в Томской области процедурам оценки регулирующего воздействия и экспертизы нормативных правовых актов;
- организация встреч с представителями органов власти по инициативе представителей предпринимательских сообществ для разъяснения требований законодательства и способов взаимодействия сторон;
- направление Уполномоченным уведомлений о проведении публичных обсуждений результатов правоприменительной практики контрольно-надзорных органов.

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, проводимому АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов». Ежеквартально проводится экспертная оценка региональных показателей по девяти направлениям:

1. Получение разрешения на строительство и территориальное планирование.
2. Регистрация права собственности на земельные участки и объекты недвижимого имущества.
3. Постановка на кадастровый учет земельных участков и объектов недвижимого имущества.
4. Осуществление контрольно-надзорной деятельности в субъектах РФ.
5. Поддержка малого и среднего предпринимательства.
6. Подключение (технологическое присоединение) к электрическим сетям.
7. Подключение (технологическое присоединение) к газовым сетям.
8. Подключение (технологическое присоединение) к сетям теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения.
9. Совершенствование и внедрение положений Регионального инвестиционного стандарта (включает 4 целевых модели: «Эффективность обратной связи и работы каналов прямой связи инвесторов и руководства региона»; «Наличие и качество регионального законодательства о механизмах защиты инвесторов и поддержки инвестиционной деятельности»; «Качество инвестиционного портала субъекта РФ»; «Эффективность работы специализированной организации по привлечению инвестиций и работе с инвесторами»).

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 производителей, 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»; высших учебных заведений: Национального исследовательского Томского политехнического университета, Томского государственного архитектурно-строительного университета; некоммерческого партнерства по содействию деятельности в жилищной сфере «Томская областная организация предприятий жилищного комплекса», Думы ЗАТО Северск, Общественной палаты Томской области.

В 2019 году было проведено 5 заседаний Межотраслевого совета, в рамках которых были рассмотрены девять инвестиционных программ и корректировок инвестиционных программ субъектов естественных монополий, по результатам которых направлены рекомендации в Департамент тарифного регулирования Томской области. Кроме того, в рамках работы Совета был рассмотрен вопрос об установлении льготного размера платы за подключение для потребителей.



Заседание Межотраслевого совета потребителей по вопросам деятельности субъектов естественных монополий при Губернаторе Томской области под председательством Уполномоченного, 07.06.2019

О взаимодействии Уполномоченного с органами государственной власти и местного самоуправления изложено в следующих главах доклада.

1.3. 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:

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

Каналы распространения информации:

- официальный сайт Уполномоченного в сети Интернет omb-biz.tomsk.ru;
- группы Уполномоченного в социальных сетях «ВКонтакте» и Facebook;
- официальный сайт Уполномоченного при Президенте РФ;
- 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 Томской области;
- отраслевые сайты: Томской ТПП, Центра «Мой бизнес», «Деловой России», государственных органов и организаций, участвующих в совместных мероприятиях;
- страницы в социальных сетях «Фонд развития бизнеса», бизнес-сообществ «Томск – место рождения успеха», «Томское объединение предпринимателей», ООО «Ресурсный центр»;
- посредством направления 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 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 следующие блоки информации:

- об институте (функции и полномочия, результаты работы, график приема);

- полезную информацию для предпринимателей (новости, анонсы обучающих мероприятий, разъяснения изменений законодательства, пошаговые инструкции, «горячие линии» по наиболее актуальным вопросам, виды поддержки бизнеса);

- контактные данные (Уполномоченного, сотрудников аппарата, общественных представителей) и формы для связи (задать вопрос и направить обращение).

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 2019 года на сайт Уполномоченного было совершено 7 586 визитов, 5 635 из которых – уникальными (не повторяющимися) пользователями. Средняя посещаемость сайта составляет 20,8 визитов и 15 уникальных (не повторяющихся) пользователей в сутки. Основная доля аудитории – 39,6 % – пользователи в возрасте 25-34 года, 26,9 % – в возрасте 35-44 года, 15 % – в возрасте 45-54 года, 11 % – 18-24 года, 6,12 % – 55 лет и старше, 1,39 % – иные пользователи.

Присутствие в социальных сетях

Группы Уполномоченного в социальных сетях «ВКонтакте» и Facebook действуют с 2015 года и используются преимущественно для оперативного информирования предпринимателей о предстоящих мероприятиях, организованных Уполномоченным или проходящих с его участием, для размещения публикаций, содержащих «истории успеха» – примеры успешного решения вопросов, с которыми обращаются предприниматели, а также для трансляции полезной информации, опубликованной на сайте. В социальной сети «ВКонтакте» также размещена утвержденная 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.

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 2019 году информация о деятельности Уполномоченного размещалась в следующих СМИ: газеты «Томские новости», «МК в Томске», журнал «Ваши личные финансы», интернет-порталы и интернет-издания «В Томске», «Томск.ру», «Томская интернет-газета», «Континент Сибирь», «БезФормата.ру», «123ru.net», информационные агентства «РИА Томск», «Агентство новостей ТВ2», «НИА Томск». Все публикации были размещены бесплатно.

В 2019 году Уполномоченный выступал в СМИ по следующим темам:

- введение института самозанятых в России;
- реформа в сфере обращения твердых коммунальных отходов;

- запрет размещения хостелов в жилых многоквартирных домах;
- вопросы применения онлайн-касс в сфере пассажирских перевозок;
- публичные обсуждения результатов правоприменительной практики КНО;
- тестирование калькулятора по расчету налоговой нагрузки на бизнес, разработанного ФНС России;
- проведение новой кадастровой оценки объектов недвижимости;
- проблемы бизнеса в сфере организации летнего детского отдыха и разработка соответствующей инструкции;
- обсуждение возможности сокращения рабочей недели в России;
- рост количества жалоб томских предпринимателей на уголовные преследования;
- реализация национальных проектов поддержки предпринимательства;
- случаи, когда мошенники под видом сотрудников контрольно-надзорных органов обращаются к предпринимателям с предложением услуг, которые данные органы обязаны оказывать бесплатно;
- основные проблемы бизнеса в Томской области и деятельность Уполномоченного (в рамках пресс-конференций);
- примеры помощи предпринимателям, обратившимся к Уполномоченному, в том числе находящимся в СИЗО;
- назначение Уполномоченного на новый срок;
- также традиционно освещение в СМИ получает ежегодное выступление Уполномоченного с докладом о результатах деятельности за предыдущий календарный год.

Данные об упоминаемости в СМИ за истекший календарный год централизованно предоставляются всем уполномоченным в регионах РФ аппаратом Уполномоченного при Президенте РФ. До 2020 года использовались данные всероссийской информационно-аналитической системы мониторинга СМИ «Медиалогия». С 2020 года мониторинг формируется с помощью другой системы – «Скан-Интерфакс». Поиск и анализ информации в обеих системах автоматизированный, однако производится по разным алгоритмам. Как уточняют в аппарате Уполномоченного при Президенте РФ, результаты мониторинга, полученные с помощью системы «Скан-Интерфакс», являются более «чистыми», то есть не содержат лишних, ошибочных данных: она исключает упоминание однофамильцев, ссылки на сайты органов власти, технические публикации. В связи с этим данные, полученные за 2018 и 2019 годы, существенно отличаются. Более правильными следует считать данные системы «Скан-Интерфакс». С использованием системы «Скан-Интерфакс» была повторно подготовлена статистика за 2018 год. Соответствующие данные приведены в таблице.

Количество упоминаний Уполномоченного в СМИ по данным двух систем мониторинга:

Год	Медиалогия	Скан-Интерфакс
2018	383	147
2019	Мониторинг не проводился	152

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

2.1. Анализ ключевых событий, повлиявших на бизнес-среду в регионе в 2019 году

В соответствии с Единым реестром субъектов малого и среднего предпринимательства (далее – Реестр), размещенном на сайте Федеральной налоговой службы, на территории Томской области по состоянию на начало 2020 года зарегистрировано 42 128 субъектов малого и среднего предпринимательства (далее – субъекты МСП), в числе которых 20 047 юридических лиц и 22 081 индивидуальный предприниматель (Таблица 2.1).

Таблица 2.1

Количество юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, сведения о которых содержатся в Едином реестре субъектов малого и среднего предпринимательства			
	Всего	из них	
		Юридических лиц	ИП
Всего	42 128	20 047	22 081
Сумма среднесписочной численности работников	111 791	91 823	19 968
Имеющие признак "вновь созданные"	6 475	1 760	4 715
Микропредприятия	40 546	18 678	21 868
Сумма среднесписочной численности работников	55 731	42 175	13 556
Имеющие признак "вновь созданные"	6 475	1 760	4 715
Малые предприятия	1 475	1 265	210
Сумма среднесписочной численности работников	42 618	36 484	6 134
Имеющие признак "вновь созданные"	0	0	0
Средние предприятия	107	104	3
Сумма среднесписочной численности работников	13 442	13 164	278
Имеющие признак "вновь созданные"	0	0	0

Примечательно, что на начало 2019 года в Реестре числилось 43 456 субъектов МСП, зарегистрированных на территории региона, среди которых 21 550 юридических лиц и 21 906 ИП, что говорит о небольшом перетоке юридических лиц в формат ИП.

Также из таблицы видно, что основную долю (96%) субъектов МСП составляют микропредприятия, которые обеспечивают занятость примерно 50% всех работников, задействованных в сфере МСП.

Именно с небольшими формами бизнеса Уполномоченному приходится иметь дело чаще других, так как данная категория предпринимателей наиболее уязвима и зависима от окружающей бизнес-среды. Они больше других подвержены кризисным явлениям при изменениях экономической ситуации и менее защищены при взаимодействии с контрольно-надзорными органами.

Любые колебания в экономике, принятие новых властных решений, как на лакмусовой бумаге, в первую очередь проявляются на субъектах малого и среднего предпринимательства. А 2019 год был полон диаметрально противоположными векторами, оказавшими безусловное влияние как на указанную категорию предпринимателей, так и на формирование бизнес-среды в целом. С одной стороны, это год начала реализации Национальных проектов, в том числе в сфере поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, с заложенными серьезными экономическими возможностями для развития бизнеса; год очередного этапа реформы контрольно-надзорной деятельности, обозначенного как «регуляторная гильотина». С другой – 2019 год запомнился рядом властных решений и событий, породивших новые издержки и риски субъектов предпринимательской деятельности, как то: маркировка товаров и грядущая отмена единого налога на вмененный доход, новая кадастровая оценка объектов недвижимости с последовавшим возможным увеличением налоговых платежей, обязанность применять онлайн-кассы теми, кто ранее их не использовал, влекущая дополнительные финансовые расходы, высокие риски уголовно-правового преследования в сфере экономической деятельности и другие.

Для понимания бизнес-среды, в которой осуществляют свою деятельность субъекты предпринимательской деятельности Томской области, возникающих у них проблемных вопросов, требующих решения на всех уровнях власти, а также в целях выработки механизмов, направленных на улучшение административного климата в регионе, полагаем необходимым в настоящем докладе подробно остановиться на наиболее значимых событиях (властных решениях), произошедших в каждом квартале 2019 года, оказавших существенное влияние на предпринимателей региона.

2.1.1. Первый квартал 2019 года

1) «Регуляторная гильотина» как новый этап реформы контрольно-надзорной деятельности

Первый квартал 2019 года был связан с началом реализации нового этапа реформы контрольно-надзорной деятельности – «регуляторной гильотины», суть которой заключается в инвентаризации всех действующих и обязательных для бизнеса требований и отмене нормативных правовых актов, негативно влияющих на общий бизнес-климат и регуляторную среду.

Стоит отметить, что контрольно-надзорная деятельность — одна из самых значимых по масштабу и болезненности для бизнеса сфер государственного регулирования, 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).

Основными задачами реформы 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 РФ», предусматривающая перечень мероприятий по внедрению целевой модели «Осуществление контрольно-надзорной деятельности в субъекте РФ» 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, в том числе:

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

Так, во исполнение требований нормативно-правового регулирования организации и проведения регионального государственного контроля (надзора) на областном уровне утвержден перечень 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).

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).

Все же, как уже было отмечено ранее, основной задачей реформы контрольно-надзорной деятельности в 2019 году стало создание в сферах регулирования новой системы понятных и четких требований к хозяйствующим субъектам, снятие избыточной административной нагрузки на субъектов предпринимательской деятельности, а также снижение рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым ценностям в рамках «регуляторной гильотины».

В соответствии с поручением Президента РФ, в рамках его послания Федеральному Собранию, Правительству РФ в ходе указанного этапа контрольно-надзорной деятельности необходимо обеспечить 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, разработанных с учетом риск-ориентированного подхода и современного уровня технологического развития в соответствующих сферах (подпункт «б» пункта 3 перечня поручений Президента РФ (№ Пр-294 от 26.02.2019) по реализации Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 20.02.2019).

Согласно плану мероприятий (Дорожной карте) по реализации механизма «регуляторной гильотины», утвержденному Председателем Правительства РФ, на данном этапе реформы работа ведется в двух направлениях:

1) установление детальных правил, относящихся к организации контрольно-надзорной деятельности;

2) построение новой системы обязательных требований, соответствующих современному уровню технологического развития и риск-ориентированному подходу.

Первое направление реализуется посредством подготовки новой базы нормативно-правового регулирования в сфере контроля и надзора, в том числе для каждого вида контроля (надзора). Так, на момент написания настоящего доклада Минэкономразвития РФ в Государственную Думу Федерального Собрания РФ представлены проекты федеральных законов «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ» и «Об обязательных требованиях».

В законопроекте «Об обязательных требованиях» определяются правовые и организационные основы установления, применения обязательных требований, содержащихся в нормативных правовых актах, оценка соблюдения которых проводится при осуществлении государственного и муниципального контроля, привлечения к ответственности и так далее.

Законопроект «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ» (законопроект № 850621-7), призванный заменить действующий в настоящее время Федеральный закон № 294-ФЗ, устанавливает процессуальные основы осуществления государственного и муниципального контроля, определяет перечень оснований для открытия контрольно-надзорного производства и определяет критерии эффективности контрольно-надзорной деятельности.

Стоит отметить, что до проекта Федерального закона № 850621-7 «О государственном (надзоре) и муниципальном контроле в РФ» уже неоднократно предпринимались попытки пересмотра ныне существующего порядка регулирования деятельности контрольно-надзорных органов, установленного Федеральным законом № 294-ФЗ.

Еще в 2018 году была предпринята попытка реформирования в указанной области, в связи с чем в Государственную Думу был внесен законопроект № 332053-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ». Указанный законопроект широко обсуждался на различных площадках, в том числе был предметом рассмотрения экспертного совета при Уполномоченном, где участники совета отметили направленность законопроекта на защиту интересов бизнеса. Между тем, законопроект № 332053-7 был отклонен и передан в архив.

Подготовленный Минэкономразвития РФ в 2019 году новый проект федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ» также был предметом рассмотрения совместного заседания экспертного совета при Уполномоченном, межведомственной рабочей группы по вопросам защиты прав предпринимателей прокуратуры Томской области и постоянной комиссии по промышленности и

предпринимательству комитета Законодательной Думы Томской области по экономической политике. Участники совета отметили такие положительные нововведения законопроекта, как:

- большое количество профилактических мероприятий вместо проверок;
- развитие риск-ориентированного подхода;
- «цифровизацию» контрольно-надзорного производства, введение личного кабинета контролируемого лица;
- применение мер стимулирования добросовестности контролируемых лиц;
- запрет на использование «палочной системы» при определении результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности.

Вместе с тем было указано на рамочный характер законопроекта, содержащего большое количество отсылочных норм, предусматривающих необходимость принятия постановлений Правительства РФ, ведомственных положений и административных регламентов. Кроме того, участники мероприятия выразили озабоченность обилием оценочных положений законопроекта, предполагающих возможность принятия решения по усмотрению руководителя контрольно-надзорного органа или инспектора, что является коррупциогенным фактором.

По итогам мероприятия Уполномоченным в Законодательную Думу Томской области было направлено обобщенное мнение о законопроекте, где отмечалось, что несмотря на наличие положительных нововведений в законопроекте в целях кодификации контрольно-надзорной деятельности, ориентированность на профилактику соблюдения обязательных требований, законопроект не в полной мере соответствует основным идеям реформы контрольно-надзорной деятельности, в первую очередь, улучшению условий для бизнеса, а также снижению уровня административного давления на субъектов предпринимательской деятельности.

На дату написания настоящего доклада Минэкономразвития РФ в Государственную Думу Федерального Собрания РФ представлена доработанная версия проекта федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ», которая в феврале 2020 года рекомендована Комитетом Госдумы по экономической политике, промышленности, инновационному развитию и предпринимательству нижней палате парламента к принятию в первом чтении.

Работа по второму направлению «регуляторной гильотины» – построению новой системы обязательных требований – предполагает, что в 2021 году появятся новые актуализированные правовые акты, устанавливающие обязательные требования, а устаревшие акты будут отменены. В реализации механизма «регуляторной гильотины» участвуют 33 ведомства, из которых 21 государственный орган является регулятором во вверенной ему сфере.

В 2019 году в рамках «регуляторной гильотины» было подготовлено постановление Правительства РФ об отмене с 1 февраля 2020 года более 20 тысяч правовых актов СССР и РСФСР, включая документы столетней давности.

Однако основной задачей данного этапа реформы контрольно-надзорной деятельности является не просто отмена обязательных требований, иногда морально устаревших, действовавших еще со времен СССР, а принятие нового регулирования, которое будет действовать уже с 2021 года. В связи с этим эксперты выражают озабоченность, что столь масштабная по замыслу и сложная по реализации идея может столкнуться с препятствиями со стороны контрольно-надзорных органов, некачественным выполнением такого большого объема работы за столь небольшой срок. В результате чего новые правила могут оказаться лишь наскоро переписанными старыми или же новые обязательные требования будут недостаточно детально продуманными, что сделает их «вреднее» неидеальных, но уже привычных старых норм.

В целях недопущения такой ситуации, активного вовлечения предпринимательских и экспертных сообществ в обсуждение проектов новых обязательных требований при Минэкономразвития РФ создана 41 рабочая группа по реализации механизма «регуляторной гильотины», в состав которых вошли представители федеральных органов власти, экспертного и научного сообществ, деловых объединений, институтов развития, общественных организаций предпринимателей, региональные бизнес-омбудсмены.

Совместными усилиями в 2020 году при активном участии членов рабочих групп должны быть пересмотрены обязательные требования в различных сферах деятельности, а также утверждены перечни планируемых к принятию новых нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля при рассмотрении дел об административных нарушениях или соответствии которым проверяется в рамках разрешительной деятельности.

Так, членами рабочей группы «регуляторной гильотины» в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия не был согласован проект санитарно-эпидемиологических требований к организации общественного питания населения, представленный Роспотребнадзором, поскольку проект дублировал нормы технического регламента Таможенного союза и создавал новые избыточные требования к заведениям общепита.

Однако, несмотря на принимаемые государством меры, направленные на реализацию реформы контрольно-надзорной деятельности, включая «регуляторную гильотину», начавшуюся переориентацию работы контролеров с наказания на профилактику, субъекты предпринимательской деятельности указывают, что не ощущают положительного эффекта, связанного с реформированием контрольно-надзорной деятельности, и оценивают ее критически. Работа с жалобами и обращениями предпринимателей в данной сфере позволяет зафиксировать целый ряд причин указанного отношения к результатам проводимой реформы.

1. Главный предмет тревоги бизнеса – это растущие издержки, связанные с новыми обязательными требованиями и проверками по их исполнению, в том числе: с приобретением нового оборудования, программного обеспечения, обусловленных цифровизаци-

ей; с объемами подготавливаемых документов для проверок и занятостью сотрудников при проведении проверок; размеры штрафов или угроза приостановления деятельности и тому подобное. Ошибки, допущенные предпринимателями при введении нового обязательного оборудования, в том числе ввиду недостаточного информирования, становятся основанием для привлечения их к административной и даже уголовной ответственности.

При этом у проверяющих отсутствует понимание, насколько финансовые и организационные издержки, которые несут хозяйствующие субъекты, действительно отвечают заявленным в рамках реформы контрольно-надзорной деятельности задачам обеспечения баланса интересов государства и бизнеса, повышения качества и безопасности жизни граждан, предпринимательской и иной хозяйственной деятельности, остается нацеленность на выявление максимально возможного числа нарушений обязательных требований.

К примеру, по результатам плановой проверки стоматологическая клиника в г. Северске была привлечена к административной ответственности за обнаруженные в одном из кабинетов нестерилизованные (фактически не используемые) штифты и пакетик ваты, у которой истек срок использования со дня стерилизации, при том, что в целом проверяющие отметили высочайший уровень соблюдения клиникой обязательных санитарно-гигиенических требований и оснащенность всем необходимым современным оборудованием.

2. Не наблюдается снижение числа внеплановых проверочных мероприятий. Согласно информации прокуратуры Томской области, в 2019 году было проведено 5139 внеплановых проверок, что на 336 проверок больше, чем в 2018 году.

Полагаем, что увеличение числа проведенных внеплановых проверок связано с несколькими причинами.

А) Большим числом оснований для внеплановых проверок, не требующих согласования с органами прокуратуры. Так, по данным прокуратуры Томской области, лишь 4,9 % (252 проверки) от общего числа внеплановых проверок, проведенных контрольно-надзорными органами всех уровней в Томской области, были проведены по согласованию с органами прокуратуры, в проведении каждой третьей проверки прокуратурой было отказано (46 % от общего числа заявлений о согласовании проведения проверки).

Б) Увеличением доли проверок, которые проводятся в связи с приказом руководителя контрольно-надзорного органа, изданного по поручениям руководства страны или соответствующего ведомства. Проверки «по поручениям» являются массовыми внеплановыми и без понятных критериев отбора на местах подпадающих под контроль предприятий. Зачастую в открытом доступе не найти федеральных документов – оснований для таких проверок.

Например, по данным Управления Россельхознадзора по Томской области, в 2019 году в рамках осуществления федерального государственного ветеринарного надзора и лицензионного контроля 40 % внеплановых проверок проведено на основании приказов Россельхознадзора.

Более того, контролирующими органами продолжают активно использоваться проверочные мероприятия, включая административное расследование, мероприятия, не требующие взаимодействия с предпринимателями, рейды, мониторинги, формально не попадающие под действие Федерального закона № 294-ФЗ. Так, согласно информации Управления Россельхознадзора по Томской области (доклад по правоприменительной практике за 2019 год) почти половина контрольно-надзорных мероприятий в области надзора за качеством и безопасностью зерна, крупы, комбикормов и компонентов для их производства была проведена за рамками положений Федерального закона № 294-ФЗ: в составе межведомственной комиссии в детских оздоровительных лагерях и санаториях; совместно с прокуратурой в образовательных учреждениях; совместно с Департаментом по вопросам семьи и детей Томской области в социальных учреждениях; без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями. Однако результаты проведения указанных мероприятий становятся основанием для привлечения субъектов предпринимательской деятельности к административной ответственности.

В) Отсутствием специального порядка рассмотрения обращений граждан, если они касаются вопросов государственного контроля (надзора), муниципального контроля, что зачастую приводит к злоупотреблению правом на подачу жалобы.

Еще в 2018 году в Федеральный закон № 294-ФЗ были внесены изменения, предусматривающие, что анонимные обращения граждан не могут служить основанием для проведения проверки, а при подаче заявления о проведении проверки в электронном виде необходима обязательная авторизация заявителя через Единую систему идентификации и аутентификации. Однако, как показывает практика, указанные ограничения легко можно обойти, зная особенности документооборота того или иного контрольно-надзорного ведомства.

Так, на дату подготовки настоящего доклада в Арбитражном суде Томской области продолжает рассматриваться дело по заявлению торгового центра к ГУ МЧС России по Томской области об отмене результатов внеплановой проверки, проведенной весной 2019 года, в том числе в связи с анонимностью обращения, на основании которого она была проведена. При рассмотрении данного судебного дела (Уполномоченный принимает участие в качестве третьего лица) было установлено, что сведения, указанные в заявлении гражданина о проведении проверки, касающиеся его места жительства, являются недостоверными, что подтвердило УФМС России по Томской области в своем письме Уполномоченному, указав, что данный гражданин на территории Томской области не зарегистрирован. Однако, поскольку заявление гражданина поступило непосредственно в канцелярию ГУ МЧС России по Томской области, где от лица, подавшего заявление, не был потребован документ, удостоверяющий личность, или доверенность на представление интересов, данное заявление было зарегистрировано в установленном порядке и уже через два дня стало основанием для проведения ведомством внеплановой проверки. При этом в ходе проверки директор торгового центра письменно предлагал ГУ МЧС

России по Томской области принять разумные меры, направленные на установление обратившегося лица, однако сотрудники ведомства оставили данное обращение без удовлетворения, пояснив, что у них отсутствуют сомнения в авторстве обращения.

Вместе с тем при принятии на этапе проверки разумных мер, направленных на установление сведений о заявителе, и выявлении анонимности обращения проверка была бы прекращена в силу п. 3.4 ст. 10 Федерального закона № 294-ФЗ, что не повлекло бы дополнительных временных и финансовых затрат общества и контрольного органа, связанных с проведением контрольно-надзорного мероприятия и судебным оспариванием его результатов.

Полагаем, что указанная ситуация возникла в связи с отсутствием в Федеральном законе № 294-ФЗ и административных регламентах осуществления контрольно-надзорных функций перечня конкретных мер, которые необходимо предпринять проверяющему лицу в случае возникновения у него или у проверяемого лица сомнений в авторстве обращения, послужившего основанием для проведения проверки.

3. Контрольно-надзорные органы не всегда применяют предупреждение (ст. 4.1.1 КоАП РФ) вместо штрафа за впервые совершенное негрубое административное нарушение субъектами малого и среднего предпринимательства, хотя обязаны это делать в силу закона, и назначают наказание без учета всех обстоятельств дела.

Так, к Уполномоченному обратилась организация, в отношении которой должностным лицом Томской таможни вынесено постановление о привлечении к административной ответственности, предусмотренной ч. 2 ст. 19.7.13 КоАП РФ, назначен штраф в размере 50 тыс. руб. Поводом к возбуждению дела стала допущенная просрочка в один день в предоставлении в таможню на сайте ФТС России в виде электронного документа статистической формы учета перемещения товаров в другое государство. Указанное постановление при содействии Уполномоченного было обжаловано обществом в Арбитражном суде Томской области, который постановление отменил, признав правонарушение малозначительным и ограничился устным предупреждением.

На немотивированное назначение субъектам предпринимательской деятельности административных наказаний указала областная прокуратура в своем отчете о состоянии законности в сфере соблюдения прав предпринимателей в 2019 году, отметив, что зачастую должностными лицами контрольно-надзорных ведомств (Управление Роспотребнадзора по Томской области, ГУ МЧС России по Томской области, Управление Россельхознадзора по Томской области и др.) в отсутствие обстоятельств, отягчающих административную ответственность, а также каких-либо иных сведений, препятствующих назначению наиболее мягкого наказания субъектам малого и среднего предпринимательства назначались административные штрафы, даже если санкцией соответствующей статьи предусмотрена возможность назначения предупреждения; а также не всегда соблюдались требования статьей 3.4, 4.1.1 КоАП РФ о замене штрафа предупреждением.

Со своей стороны Уполномоченный также способствует применению органами контроля (надзора) минимальных санкций при назначении наказаний предпринимателям, а

также положений ст. 4.1.1 КоАП РФ, обращаясь с соответствующими ходатайствами в органы контроля (надзора) в защиту субъектов предпринимательской деятельности, если анализ допущенных бизнесом правонарушений дает основания полагать о возможности замены штрафа предупреждением или назначения минимального наказания.

Так, Уполномоченным неоднократно направлялись ходатайства в Государственную инспекцию труда в Томской области о замене штрафа предупреждением в связи с привлечением к административной ответственности субъектов предпринимательской деятельности, которые нарушили установленный законодательством срок проведения специальной оценки условий труда (ее результаты должны быть утверждены до 01.01.2019). За нарушение установленного порядка проведения специальной оценки условий труда на рабочих местах или ее непроведение ч. 2 ст. 5.27.1 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность в виде штрафа на должностных лиц в размере от пяти тысяч до десяти тысяч рублей; на предпринимателей – от пяти тысяч до десяти тысяч рублей; на юридических лиц от шестидесяти тысяч до восьмидесяти тысяч рублей. Во всех случаях ходатайства Уполномоченного инспекцией были признаны обоснованными и подлежащими удовлетворению, административный штраф заменен предупреждением.

Помимо необоснованно сурового наказания при привлечении к административной ответственности, субъекты предпринимательской деятельности также отмечают, что многие вопросы, от которых зависит уровень административной нагрузки, остаются на усмотрение контрольно-надзорных органов. Так, законодательно не установлены основания выбора субъекта административной ответственности: юридического лица или должностного лица, в связи с чем правоприменитель при выявлении события правонарушения самостоятельно определяет субъекта административной ответственности. Более того, поскольку ч. 3 ст. 4.1 КоАП РФ предусмотрено, что назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо, зачастую, правоприменители составляют одновременно протоколы об административных правонарушениях в отношении юридического лица и должностного лица. Лишь в единичных случаях удается обосновать, что юридическое лицо предприняло все зависящие от него меры для недопущения правонарушения, но правонарушение все равно произошло в результате действий (бездействия) конкретного должностного лица.

Так, к Уполномоченному обратилась организация в связи с возбуждением в отношении нее Комитетом по лицензированию Томской области дела об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 14.6 КоАП РФ, – занижение регулируемых государством цен (тарифов, расценок, ставок и тому подобного) на продукцию, товары либо услуги, предельных цен (тарифов, расценок, ставок и тому подобного), занижение установленных надбавок (наценок) к ценам (тарифам, расценкам, ставкам и тому подобному), нарушение установленного порядка регулирования цен (тарифов, расценок, ставок и тому подобного),

а равно иное нарушение установленного порядка ценообразования. Поводом к возбуждению в отношении общества дела об административном правонарушении стали выявленные посредством ЕГАИС сведения, указывающие, что в период с 01.01.2019 по 03.01.2019 общество в местах осуществления деятельности допустило продажу алкогольной продукции – водки – по цене ниже минимальной, установленной приказом Минфина РФ № 58н от 11.05.2016 «Об установлении цен, не ниже которых осуществляются закупка (за исключением импорта), поставки (за исключением экспорта) и розничная продажа алкогольной продукции крепостью свыше 28 процентов».

В обращении к Уполномоченному об оказании помощи по данному делу директор общества пояснял, что юридическим лицом были предприняты все необходимые меры, направленные на недопущение совершения вменяемого ему правонарушения: сотрудники общества были своевременно ознакомлены с изменениями, внесенными в Приказ Минфина № 58н от 11.05.2016 (причем приказ с изменениями был опубликован только 21.12.2018), уведомлены о необходимости изменения минимальных цен продажи крепких алкогольных напитков. В связи с чем событие вменяемого юридическому лицу административного правонарушения произошло по причине ненадлежащей организации работы и исполнения своих обязанностей конкретным должностным лицом общества, ответственным за ценовую политику.

Ситуация усугублялась тем, что согласно пп. 1, 2 п. 3.2 ст. 20 Федерального закона от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» одним из оснований для аннулирования лицензии на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции во внесудебном порядке является поставка, закупка этилового спирта, алкогольной продукции по цене ниже установленной минимальной цены. В связи с чем в случае привлечения юридического лица к административной ответственности по ч. 2 ст. 14.6 КоАП РФ, даже в случае продажи одной бутылки спирта или алкогольной продукции по заниженной цене, Росалькогольрегулирование вправе самостоятельно аннулировать лицензию юридического лица, что приведет к невозможности ведения дальнейшей деятельности.

Полагая, что представленные обществом доказательства подтверждают принятие всех зависящих от него мер, направленных на недопущение совершения административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 14.6 КоАП РФ, и, соответственно, отсутствие вины общества во вменяемом административном правонарушении, Уполномоченный оказал организации правовую помощь в подготовке необходимых пояснений по делу. Комитет по лицензированию Томской области при рассмотрении дела об административном правонарушении учел представленные обществом пояснения и документальные доказательства в подтверждение отсутствия вины в действиях общества, прекратил производство по делу об административном правонарушении в отношении орга-

низации и возбудил дело в отношении должностного лица, допустившего правонарушение. В результате лицензия юридического лица была сохранена.

Однако представленная ситуация является редким случаем лояльного отношения к бизнесу со стороны контрольно-надзорных органов, поскольку, в основном, распространенной является практика одновременного привлечения к административной ответственности организации и должностного лица.

К примеру, по результатам проверки, проведенной в отношении юридического лица по исполнению требований таможенного законодательства, Томской таможней составлены протоколы об административных правонарушениях как в отношении юридического лица, так и в отношении директора юридического лица, оба субъекта привлечены таможней к административной ответственности. Административный штраф, вынесенный в отношении юридического лица, был отменен Арбитражным судом Томской области, суд ограничился устным предупреждением, административный штраф, вынесенный в отношении директора организации, был оставлен без изменений районным судом.

Полагаем, что обвинительный уклон при проведении проверок, привлечении к административной ответственности и назначении штрафных санкций связан с менталитетом проверяющих, основанным на том, что проверка не может закончиться без выявления нарушения и привлечения к административной ответственности.

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 попадают под контрольно-надзорную деятельность.

К сожалению, остается проблема отсутствия должного межведомственного взаимодействия по предупреждению и выявлению незаконного предпринимательства. Так, предприниматели одного из районов области отмечали бездействие и несогласованность местной власти и правоохранительных органов по вопросу пресечения незаконной предпринимательской деятельности, осуществляемой выходцами из ближнего зарубежья, которые не соблюдают требования налогового, земельного, трудового, санитарно-эпидемиологического, природоохранного законодательства при осуществлении торговли. При том, что указанная незаконная деятельность не только ведет к потерям доходов в бюджеты всех уровней, но и становится основополагающим фактором невозможности осуществления предпринимательской деятельности легальными предпринимателями, которые для продолжения своей работы также вынуждены уходить в «тень».

Кроме того, предприниматели отмечают, что фактически не работает механизм персональной ответственности проверяющих за нарушения при проверках, даже если незаконные решения контролеров по результатам проверок отменяются судом. Согласно данным, приведенным в докладе Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав

предпринимателей в 2019 году, в стране 87 % нарушений должностных лиц при проведении проверок завершаются лишь предупреждением в адрес этих должностных лиц.

Полагаем, что снятию указанных точек напряжения в контрольно-надзорной сфере должно способствовать повышение эффективности профилактических мероприятий, проводимых органами контроля (надзора), введение мотивации контрольно-надзорных органов на отказ от «карательного» подхода при проведении проверок, а также ориентация на методическую помощь бизнесу в исполнении обязательных требований.

Немаловажную роль в деле профилактики нарушений обязательных требований законодатель отвел проведению публичных обсуждений контрольно-надзорными органами, значение которых, к сожалению, в настоящее время недооценено. Однако на таких мероприятиях у бизнеса есть реальная возможность не только ознакомиться с новыми обязательными требованиями и порядком их исполнения, но и задать интересующие вопросы непосредственно руководителям контролирующих органов, донести информацию о возникающих проблемах, предложить актуальные и волнующие предпринимателей темы следующих обсуждений. Уполномоченный в течение года принимал активное участие в публичных обсуждениях, организованных территориальными органами федеральных контрольно-надзорных органов в Томской области, региональными органами контроля (надзора), осуществляющими приоритетные виды контроля (надзора), посетив 26 мероприятий.

В целом хочется отметить, что несмотря на настороженное отношение бизнеса к реформе контрольно-надзорной деятельности, в данной сфере государственного регулирования происходят изменения, которые из года в год становятся все более очевидными не только для органов власти, но и для предпринимателей.

2) «Мусорная реформа»

В 1 квартале 2019 года в адрес Уполномоченного поступало большое количество обращений от субъектов малого и среднего предпринимательства по вопросам обращения с твердыми коммунальными отходами (далее – ТКО). Это связано с тем, что в Томской области, как и на всей территории РФ, в 2019 году продолжился поэтапный запуск новой системы регулирования в области обращения с ТКО, направленной на создание инфраструктуры, которая позволит максимально сократить захоронение полезных фракций и перейти на их переработку и вторичное вовлечение в промышленное производство, а также на повышение экологической сознательности населения.

Новая система ТКО, помимо прочего, предполагает создание обновленной структуры договорных отношений и новые правила расчетов за вывоз мусора. Данные изменения применяются со дня начала осуществления региональным оператором деятельности по обращению с ТКО в соответствии с соглашением об организации деятельности по обращению с ТКО, заключенным органом государственной власти субъекта РФ и региональным оператором.

В Томской области в соответствии с законодательством РФ с 01.01.2019 приступили к своей работе по обращению с ТКО региональные операторы семи территориальных зон из восьми (со 02.07.2019 – региональный оператор седьмой территориальной зоны), выбранные на конкурсной основе.

В силу статьи 24.7. Федерального закона 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» региональный оператор заключает договоры на оказание услуг по обращению с ТКО с собственниками ТКО. При этом установлена обязанность собственников ТКО заключить договор на оказание услуг по обращению с ТКО с региональным оператором.

Типовая форма договора, заключаемого региональным оператором с потребителями услуги, утверждена Постановлением Правительства РФ от 12.11.2016 № 1156 «Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства РФ от 25 августа 2008 г. № 641».

Размер платы за коммунальную услугу рассчитывается исходя из цены, определенной в пределах, ежегодно утверждаемых Департаментом тарифного регулирования Томской области для каждого регионального оператора тарифов, установленных в порядке, определенном Федеральным законом от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления».

Согласно пунктам 5, 6 Правил коммерческого учета объема и (или) массы твердых коммунальных отходов, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 03.06.2016 № 505, в целях осуществления расчетов с собственниками ТКО коммерческий учет ТКО осуществляется исходя из нормативов накопления ТКО, выраженных в количественных показателях объема, а также исходя из количества и объема контейнеров для накопления ТКО, установленных в местах накопления ТКО.

Нормативы накопления ТКО первоначально были утверждены Приказом Департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Томской области от 20.07.2018 № 129 «Об утверждении нормативов накопления твердых коммунальных отходов на территории Томской области». В целях подготовки указанного приказа еще в 2017 году были проведены предварительные работы по определению нормативов накопления ТКО на основании Методических рекомендаций по вопросам, связанным с определением нормативов накопления ТКО, утвержденных приказом Минстроя России от 28.07.2016 № 524/пр. Полученные по результатам замеров отходов на различных объектах данные о массе и объеме ТКО каждого объекта по каждой категории суммировались по дням недели и заносились в сводные сезонную и годовую ведомости накопления. Итоговые отчетные документы использовались при установлении нормативов накопления ТКО, которые различались по районам области и виду хозяйственной деятельности, в результате которой образовывались ТКО.

Исходя из установленных нормативов накопления ТКО региональные операторы с начала 2019 года стали предлагать собственникам ТКО заключать договоры на оказание услуг по обращению с ТКО с применением расчетного пути определения учета объема и

массы ТКО. Однако полученные субъектами предпринимательской деятельности разных районов Томской области проекты договоров на оказание услуг по обращению с ТКО исходя из нормативов накопления ТКО показали, что плата за вывоз ТКО для бизнеса с началом «мусорной реформы» возросла многократно. Так, например, в Кривошеинском районе для магазина площадью 95 кв. м расчет ТКО по нормативам в месяц составил 1 247 кг, плата за вывоз ТКО – 2 637,7 руб./месяц, в то время как фактически с такой площади магазина вес ТКО составляет не более 10 кг (для сравнения: в 2018 году оплата за ТКО в месяц с указанной площади составляла 239 руб., то есть в 10 раз меньше), а в Каргаске плата за вывоз ТКО для магазина площадью 50 кв. м составила 9 014 руб. в месяц. Предприниматели Кожевниковского района в своих обращениях к Уполномоченному также указывали, что стоимость услуг по обращению с ТКО для них выросла в 15 раз по сравнению с ранее действовавшими тарифами.

19.02.2019 Председатель Правительства РФ Д.А. Медведев на совещании о переходе на новую систему обращения с ТКО поручил регионам пересмотреть нормативы накопления твердых коммунальных отходов. Кроме того, Минприроды РФ и ФАС РФ дано поручение до 10.04.2019 представить в Правительство РФ предложения по корректировке нормативов накопления ТКО и снижению платы за коммунальные услуги по обращению с ТКО исходя из фактического накопления ТКО и при осуществлении их отдельного сбора.

26.03.2019 вступил в силу приказ Департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Томской области от 14.03.2019 № 41 «Об установлении нормативов накопления твердых коммунальных отходов от физических и юридических лиц на территории Томской области», которым установлены новые нормативы накопления ТКО путем усреднения ранее полученных результатов замеров отходов и изменения групп муниципальных образований, на которых находятся потребители коммунальной услуги по обращению с ТКО.

Однако и новые нормативы в ряде случаев оказались многократно превышены в сравнении с объемами фактического образования ТКО. Кроме того, расчетные единицы нормативов накопления ТКО не совсем объективно отражают зависимость объемов накопления от вида экономической деятельности.

Так, например, в соответствии с п. 4 Методических рекомендаций по вопросам, связанным с определением нормативов накопления твердых коммунальных отходов, утвержденных приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 28.07.2016 № 524/пр, расчетные единицы по категориям объектов, на которых образуются отходы, рекомендуется определять в соответствии с приложением 1 (Категории объектов, в отношении которых могут устанавливаться нормативы накопления твердых коммунальных отходов) к настоящим методическим рекомендациям. Согласно п. 2 приложения 1 для предприятий торговли расчетной единицей, в отношении которой устанавливается норматив, является 1 кв. метр общей площади.

Таким образом, объем ТКО в предприятиях торговли, на обращение с которым заключаются договоры региональных операторов, определяется как произведение норматива

накопления ТКО и общей площади помещений. Согласно Правилам подсчета общей, полезной и расчетной площадей, строительного объема, площади застройки и количества этажей общественного здания, являющимся Приложением Г к СП 118.13330.2012* «Общественные здания и сооружения. Актуализированная редакция СНиП 31-06-2009 (с Изменениями № 1, 2)», утвержденным приказом Минрегионразвития России от 29.12.2011 № 635/10 (далее – Правила), общая площадь здания определяется как сумма площадей всех этажей (включая технический, мансардный, цокольный и подвальный). В общую площадь здания включаются площади антресолей, галерей и балконов зрительных и других залов, веранд, наружных застекленных лоджий и галерей, а также переходов в другие здания. Площади любых помещений (в том числе технические), независимо от высоты поверхности над ними, включаются в общую площадь.

Вместе с тем ТКО образуются не на всех площадях здания и не во всех помещениях. Также часть помещений может не использоваться и быть законсервирована. В соответствии с Правилами полезная площадь здания определяется как сумма площадей всех размещаемых в нем помещений, а также балконов и антресолей в залах, фойе и т.п., за исключением лестничных клеток, лифтовых шахт, внутренних открытых лестниц и пандусов и шахт и помещений (пространств) для инженерных коммуникаций. Торговая площадь магазина (за исключением магазина-склада) определяется как сумма площадей торговых залов, помещений приема и выдачи заказов, зала кафетерия, площадей для дополнительных услуг покупателям.

В связи с чем расчет нормативов накопления ТКО для магазинов производился, исходя из общей площади здания (помещения), где в действительности ТКО не образуется.

Таким образом, для субъектов предпринимательской деятельности отдельных районов области даже вновь утвержденные в начале 2019 года Департаментом природных ресурсов и охраны окружающей среды Томской области нормативы накопления ТКО не только не стали ниже по сравнению с ранее действовавшими, но и превысили ранее установленные величины. Так, для магазина площадью 95 кв. м с учетом новых нормативов плата за вывоз ТКО в месяц стала составлять 9 330,28 (что на 2 665,79 руб. выше платы по действовавшим до 26.03.2019 нормативам вывоза ТКО). Также значительно увеличились нормативы на вывоз ТКО для предпринимателей в сфере похоронных услуг, предприятий транспортной инфраструктуры и многих других.

В целях урегулирования возникших разногласий по вопросу заключения договоров на оказание услуг по обращению с ТКО Уполномоченным совместно с представителями Департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Томской области, местных администраций, региональных операторов неоднократно проводились рабочие встречи с субъектами предпринимательской деятельности муниципалитетов области (Кожевниковский, Шегарский, Кривошеинский районы и др.).



Встреча Уполномоченного и представителей Департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Томской области с предпринимателями Кожевниковского района Томской области, 07.02.2019

В ходе указанных встреч разъяснялись положения пп. а) п. 5 Правил коммерческого учета объема и (или) массы ТКО, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 03.06.2016 № 505, согласно которому в целях расчета с собственниками ТКО, эксплуатирующими нежилые здания, строения, сооружения и иные объекты, коммерческий учет ТКО может осуществляться расчетным путем, в том числе исходя из количества и объема контейнеров для накопления ТКО, установленных в местах накопления ТКО. Также с региональными операторами ТКО была достигнута договоренность о возможности расчета стоимости услуг по обращению с ТКО, исходя из количества и объема контейнеров для накопления ТКО, что позволило снять общую напряженность у субъектов предпринимательской деятельности в связи с началом «мусорной реформы». Согласно сведениям Департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Томской области, в 2019 году хозяйствующими субъектами заключено 5315 договоров на оказание услуг по обращению с ТКО, в том числе с применением расчета стоимости услуг исходя из количества и объема контейнеров.

При этом остается нерешенной проблема заключения договоров на оказание услуг по обращению с ТКО в случае, когда у здания (строения, сооружения) имеется несколько собственников или арендаторов, осуществляющих разные виды деятельности, в отношении которых установлены разные тарифы.

УМП «Спецавтохозяйство г. Томска» – региональный оператор ТКО седьмой (самой крупной) межмуниципальной зоны Томской области (г. Томск и Томский район) – пред-

ложил собственникам ТКО для ухода от расчета стоимости услуг по обращению с отходами исходя из нормативов накопления ТКО при заключении договоров предоставлять документы, подтверждающие фактические объемы ТКО за предыдущие годы, для использования указанных данных при заключении договоров в текущем году.

Вместе с тем проблема высоких расчетных нормативов накопления ТКО для юридических лиц Томской области остается нерешенной. Указанная проблема стала предметом обсуждения на заседании «круглого стола», организованном ООД «Народный фронт «За Россию», в котором принимали участие Уполномоченный, эксперты в сфере ЖКХ, представители отраслевых союзов, органов прокуратуры, департаментов и ведомств. В частности, на заседании отмечены высокие нормативы накопления ТКО по сравнению с нормативами в других субъектах Сибирского федерального округа (Кемеровская, Новосибирская, Иркутская области, Республика Алтай). По результатам заседания «круглого стола» в Администрацию Томской области было направлено предложение об изменении нормативов накопления ТКО путем приведения их размеров к уровню других сибирских регионов.

Из пояснений Администрации Томской области следует, что вопрос об изменении действующих нормативов накопления ТКО будет рассматриваться органами власти Томской области в 2020 году по итогам первого года «мусорной реформы» с учетом информации региональных операторов ТКО о количестве вывезенных на полигоны отходов.

В новом году институтом уполномоченных по защите прав предпринимателей будет продолжена работа по участию в решении проблем нормирования в сфере обращения с ТКО. В связи с чем на федеральном уровне достигнута договоренность об участии представителей Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей в совместной работе с Генеральной прокуратурой РФ по предупреждению, выявлению и устранению нарушений в сфере обращения с ТКО в рамках межведомственной рабочей группы по вопросам исполнения законодательства при переходе на новую систему обращения с ТКО. Уполномоченный в Томской области для содействия в решении указанных проблем на региональном уровне также включен в состав действующей межведомственной рабочей группы координационного совещания по вопросам обеспечения законности в сфере экологии при прокуратуре Томской области.

2.1.2. Второй квартал 2019 года

1) Третий этап перехода на онлайн-кассы

В 2019 году на всей территории РФ был реализован третий этап внедрения контрольно-кассовой техники нового образца (онлайн-кассы), позволяющей передавать сведения об обороте товара и соответствующую отчетность в налоговые органы в реальном времени.

В соответствии с требованиями Федерального закона от 03.07.2016 № 290-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт» и отдельные законодательные акты РФ» с 1 июля 2019 года на новый порядок применения контрольно-кассовой техники (далее – ККТ) перешли:

- организации и индивидуальные предприниматели, применяющие единый налог на вмененный доход (далее – ЕНВД) и патентную систему налогообложения (далее – ПСН) вне сферы розничной торговли и общепита;
- индивидуальные предприниматели без наемных работников, применяющие ЕНВД и ПСН в сфере розничной торговли и общепита;
- организации и ИП, оказывающие услуги населению;
- организации и ИП, осуществляющие безналичные расчеты с физлицами;
- ИП без наемных работников, осуществляющие торговлю с использованием торговых автоматов.

Согласно данным ФНС России, третий этап перехода на онлайн-кассы затронул около 400 тыс. предпринимателей, а всего зарегистрировано около 3,2 млн касс.

Число субъектов предпринимательской деятельности, которые должны были начать применять онлайн-кассы с 01.07.2019, могло быть значительно выше, однако принятый в июне 2019 года Федеральный закон от 06.06.2019 № 129-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении расчетов в РФ» упростил порядок применения онлайн-касс при продаже билетов на транспортном средстве и предоставил отсрочку по их применению до 1 июля 2021 года индивидуальным предпринимателям, реализующим работы, услуги и товары собственного производства, не имеющим наемных работников. Таким образом, от применения ККТ до 2021 года освобождены те категории предпринимателей, которые смогут в будущем переоформить свою деятельность и стать самозанятыми, освободившись от применения онлайн-касс совсем.

Применение нового контрольно-кассового оборудования в малом бизнесе призвано минимизировать риски уклонения от уплаты налогов мелкими предпринимателями, а также упростить схему взаимодействия бизнеса с государственными контролирующими органами. Внедрение онлайн-касс направлено на предотвращение скрытия доходов, поскольку при использовании ККТ каждая проведенная операция мгновенно обрабатывается оператором фискальных данных и передается в налоговые органы.

С точки зрения государства, от введения онлайн-касс ожидается легализация розничной торговли и сферы услуг и, соответственно, увеличение налоговых поступлений (по данным ФНС России, ежемесячный оборот выручки с применением онлайн-касс составляет 3,3 трлн рублей), а также оптимизация трудозатрат за счет перехода на электронную регистрацию и сосредоточения внимания налоговых органов на зонах рисков. Согласно пояснениям ФНС России, применение новых онлайн-касс позволит добросовестному владельцу ККТ получить следующие преимущества:

1. Существенное уменьшение количества проверок налоговой службой, поскольку вся необходимая информация будет поступать в ФНС мгновенно. Так, согласно информации УФНС России по Томской области, количество выездных налоговых проверок в 2019 году составило 97 ед., что на 158 ед. меньше 2018 года.

2. Упрощение процедуры регистрации современного кассового аппарата по сравнению с устаревшей ККТ. Зарегистрировать устройство можно через интернет, потратив минимальное количество времени.

3. Более быстрое и дешевое обслуживание техники нового образца. Больше нет необходимости в заключении соглашения с Центром технического обслуживания (ЦТО), фискальный накопитель можно заменить самостоятельно, что экономит время и деньги.

4. Уменьшение внутренних рисков, поскольку через интернет можно контролировать все, что происходит в организации – вести учет товара, анализировать спрос покупателей на виды продукции или услуги, определять среднюю стоимость покупок по чеку (услуг) и т.д.

Кроме того, Минфином России подготовлен законопроект, предусматривающий возможность для налогоплательщиков, применяющих упрощенную систему налогообложения с объектом налогообложения «доходы», перейти на «УСН-онлайн» – систему, при которой налоговой орган будет исчислять налог самостоятельно на основе данных, полученных от онлайн-касс. То есть предпринимателям не придется сдавать налоговые декларации и вести книгу учета доходов, что, по мнению разработчиков законопроекта, упростит взаимодействие малого и среднего бизнеса с налоговыми органами и освободит от подачи деклараций 1,2 млн налогоплательщиков. Уже в 2020 году ФНС России планируется при участии субъектов предпринимательской деятельности протестировать систему «УСН-онлайн».

В целях своевременной установки онлайн-касс до 01.07.2019, недопущения нарушений действующего законодательства, связанного с особенностями их использования, а также реализации возможности получения предпринимателями налогового вычета в размере 18 тыс. руб. на приобретение ККТ Уполномоченным в течение первого полугодия 2019 года велась активная работа, направленная на информирование субъектов предпринимательской деятельности о третьем этапе применения онлайн-касс. Так, на сайте Уполномоченного были размещены общая информация, связанная с установкой онлайн-касс, советы по выбору наиболее удобной для определенной категории бизнеса ККТ, инструкции по установке касс, ответы на часто возникающие у бизнеса вопросы, касающиеся применения ККТ. Кроме того, как и в предыдущие годы, продолжила работу специализированная «горячая линия», на которую через сайт Уполномоченного предприниматели могли задать любые интересующие их вопросы, связанные с применением ККТ, и оперативно получить ответы, подготовленные при содействии специалистов УФНС России по Томской области и центров технического обслуживания кассового оборудования (партнеры Уполномоченного на условиях pro bono publico).



Семинар для предпринимателей по вопросам применения онлайн-касс, организованный партнером Уполномоченного – компанией «Решения в ИТ», прошедший с участием Уполномоченного, 03.04.2019

Как и в предыдущие годы, большинство обращений предпринимателей по вопросам в сфере ККТ были связаны с необходимостью разъяснения отдельных законодательных положений внедрения онлайн-касс, в том числе:

- о категориях предпринимателей, на которых лежит обязанность по внедрению ККТ на третьем этапе;
- о сроках внедрения ККТ;
- о видах онлайн-касс, способах их подключения;
- об условиях получения налогового вычета на приобретение онлайн-касс и др.

Кроме того, в своих устных и письменных обращениях Уполномоченному предприниматели выражали обеспокоенность в связи с высокими финансовыми затратами на приобретение как самих онлайн-касс, компьютера, сканера, так и достаточно дорогого программного обеспечения, что в конечном итоге исчисляется десятками тысяч рублей. По оценке оператора фискальных данных «Контур ОФД», затраты бизнеса на ККТ только третьего этапа перехода на онлайн-кассы составил не менее 13,7 млрд руб. на приобретение и установку около 500 тысяч касс.

Также бизнес беспокоило, что в будущем, по мере изменения требований к отчетности, старое оборудование не будет соответствовать новым реалиям, возникнет необходимость в приобретении нового. Несмотря на то что законодательство позволяет предпринимателям самим настраивать онлайн-кассы и регистрировать их в личном кабинете на сайте ФНС, сделать это может только технически подготовленный человек, в то время

как среди предпринимателей уровень компьютерной грамотности порой оказывается невысок. При этом сложилась практика навязывания хозяйствующим субъектам дополнительных необязательных услуг при покупке онлайн-касс, в том числе по заключению договоров техобслуживания, предполагающих обязательные периодические платежи, а не оплату разовых выездов специалистов для проведения ремонта и обслуживания оборудования.

Кроме того, предприниматели отмечали, что из-за постоянных изменений в законодательстве о применении ККТ они лишены возможности спланировать свои издержки, а также указывали на отсутствие реальных мер государственной поддержки в отношении тех субъектов предпринимательской деятельности, которые соблюдают требования об обязательном применении ККТ.

Для обсуждения указанных выше и иных проблем, возникающих у предпринимателей при применении онлайн-касс, а также поиска способов их решения Уполномоченным совместно с другими государственными органами и центрами технического обслуживания кассового оборудования для предпринимателей, осуществляющих деятельность в различных сферах, проводились обучающие семинары, связанные с вопросами реализации третьего этапа применения онлайн-касс. Так, например, совместно с Управлением ФНС России по Томской области и Комитетом по лицензированию Томской области 26.06.2019 для предпринимателей, осуществляющих деятельность в сфере перевозок пассажиров легковым такси, в формате «круглого стола» было проведено мероприятие, на котором обсуждались проблемы применения онлайн-касс указанной категорией предпринимателей, а также возможные способы решения возникающих проблем.

Полагаем, что такие факторы, как:

- меры по продлению переходного периода для наиболее незащищенных категорий предпринимателей до 1 июля 2019 года,
- широкая разъяснительная работа,
- наличие необходимого количества ККТ в продаже,
- снижение стоимости ряда моделей ККТ,
- доступность ее технического обслуживания

способствовали реализации третьего этапа внедрения онлайн-касс с минимальными организационными и финансовыми затратами для бизнеса.

2.1.3. Третий квартал 2019 года

1) Индекс «Административное давление – 2019»

В 2019 году Аппаратом Уполномоченного при Президенте РФ совместно с экспертами впервые был составлен Индекс «Административное давление – 2019» (далее – Индекс) – статистическое исследование о положении бизнеса в регионах России, направ-

ленное на измерение и корректировку административного давления на субъектов предпринимательской деятельности в ходе реформы контрольно-надзорной деятельности. Он стал самостоятельной частью ежегодного доклада Б.Ю Титова Президенту РФ (doklad.ombudsmanbiz.ru/2019/7.pdf).

В Индекс были включены шесть 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), Главные управления МЧС России по субъектам РФ, государственные жилищные инспекции. Также в анализ был включен весогабаритный контроль. Источниками данных для расчета Индекса послужили сведения Росстата, судебной статистики, ГИС ЖКХ, а также информация, представленная федеральному Уполномоченному 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 РФ, 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);

- средний штраф на одного предпринимателя (показатель П4) (Сумма наложенных штрафов по данным судебного департамента / Общее количество юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность на территории субъекта РФ, деятельность которых подлежит государственному контролю (надзору) со стороны контролирующего органа);

• «административный налог» (показатель П5), отражающий фискальную ориентированность контрольно-надзорной деятельности). Сумма наложенных штрафов.

Формула расчета Индекса состоит из трех уровней:

I Уровень – по каждому субъекту РФ рассчитывается по отдельному параметру по каждому из 7 направлений, то есть по каждому органу контроля (надзора): П1, П2, П3, П4, П5;

II Уровень – в рамках субъекта РФ по каждому из 7 направлений определяется общий индекс административного давления;

III Уровень – определяется индекс субъекта РФ в рамках РФ, его место в общем индексе административного давления.

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.

Показатели П4 и П5 указывают 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. Согласно результатам проведенных исследований, Томская область заняла в Индексе низкое 60 место среди 81 проиндексированного региона.

Сводный рейтинг по регионам РФ, 2018

№	Субъект РФ	ИНДЕКС	МЧС	Россельхознадзор	Роспотребнадзор	Ростехнадзор	Росприроднадзор	Весогабаритный контроль	Жилищные инспекции
1.	Удмуртия	2,5	3,0	3,4	1,3	4,0	1,3	0,3	4,1
2.	Хакасия	2,9	2,3	3,8	3,2	4,0	3,7	2,3	0,8
3.	Марий Эл	2,9	3,2	2,1	3,6	2,7	4,4	2,4	2,2
59.	Ленинградская обл.	4,2	5,0	4,2	4,5	3,2	2,2	6,4	4,0
60.	Томская обл.	4,2	3,9	6,2	4,6	3,9	4,7	3,7	2,5
61.	Тюменская обл.	4,2	4,1	6,1	3,5	4,0	2,2	3,6	6,2
79.	Курская обл.	5,1	6,4	7,5	6,0	5,9	5,1	0,9	3,6
80.	Ростовская обл.	5,1	5,4	2,4	4,8	5,3	5,3	7,1	5,8
81.	Саратовская обл.	5,1	5,2	5,8	6,8	3,3	4,1	6,5	4,3

Профиль «Томская область» – место 60 из 81

ВЕДОМСТВА	П1		П2		П3	
	РФ	ТО	РФ	ТО	РФ	ТО
Роспотребнадзор	12,0 %	7,27 %	17,8 %	30,48 %	20,7 %	2 %
Ростехнадзор	6,2 %	46 %	30,26 %	40,9 %	8,6 %	78,9 %
Россельхознадзор	16,57 %	12,2 %	6,3 %	7,4 %	45,5 %	90,6 %

По итогам опубликования результатов Индекса Уполномоченным при Президенте РФ по защите прав предпринимателей 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 РФ 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 по защите прав предпринимателей предложения по улучшению показателей Индекса.
4. Подготовить предложения по совершенствованию системы статистики в сфере контрольно-надзорной деятельности на региональном и федеральном уровне.

Более того, Президентом РФ после изучения доклада Б.Ю. Титова и Индекса было дано поручение Генеральной прокуратуре РФ во всех субъектах РФ совместно с региональными уполномоченными провести проверку причин, способствовавших формирова-

нию Индекса, и рейтинга отдельных регионов в нем для выработки мер, направленных на улучшение сложившейся ситуации.

Во исполнение вышеуказанных поручений 30.07.2019 в прокуратуре Томской области при участии Уполномоченного проведено совещание по Индексу «Административное давление – 2019», на котором присутствовали представители контрольно-надзорных органов, осуществляющих свою деятельность на территории Томской области. На мероприятии были озвучены основные показатели Индекса, предстоящие мероприятия, направленные на выяснение причин и условий, повлиявших на низкий рейтинг Томской области.

В дальнейшем прокуратурой Томской области совместно с Уполномоченным при участии представителей контрольно-надзорных органов (антилидеров рейтинга) был проведен ряд мероприятий, направленных на анализ причин, повлиявших на низкое место Томской области в Индексе, выявление основных административных барьеров и выработку способов их устранения.

В ходе указанных мероприятий были определены следующие общие для контрольно-надзорных органов проблемы, возникающие при взаимодействии с субъектами предпринимательской деятельности:

- 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 значением;
- 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 также был выявлен поверхностный подход контрольно-надзорных органов при формировании реестра подконтрольных субъектов и при определении количественных показателей, повлиявших на формирование Индекса:

- одни контролеры предоставляли сведения только в отношении субъектов предпринимательской деятельности, другие направляли информацию, в том числе, о проведенных проверках в отношении государственных и муниципальных учреждений;
- в отчетах суммировались сведения о штрафах, назначенных как юридическим, так и физическим лицам;
- в статистическом учете по-разному отражались сведения о проверках, проводимых в отношении нескольких объектов, принадлежащих одному субъекту.

Со своей стороны представителями контрольно-надзорных органов были высказаны предложения по совершенствованию подходов к составлению Индекса:

- необходимость более детального анализа, с точки зрения полномочий и видов контроля, индексируемых контрольно-надзорных органов;
- важность доработки Индекса по поднадзорным субъектам (исключить из Индекса государственные и муниципальные учреждения и предприятия);
- необходимость более детального учета оснований, по которым проводилась проверка, включенная в Индекс.

Также представители контрольно-надзорных органов отметили, что при расчете показателя, характеризующего долю предупреждений от общего числа наказаний, необходимо учитывать ситуации, когда заменить административный штраф на предупреждения невозможно в силу действующего законодательства (например, предупреждение уже ранее применялось за аналогичное правонарушение, то есть оно совершено не впервые, и применение статьи 4.1.1 КоАП РФ исключено; если конкретное нарушение не предполагает назначение предупреждения в силу прямого указания закона).

По итогам проведенных мероприятий Уполномоченным в адрес Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей были направлены предложения по корректировке применяемых показателей для расчета Индекса, а также анализ причин и условий, повлиявших на низкое место Томской области в Индексе (в том числе несовершенство используемой методики расчета).

Кроме того, в целях снижения административной нагрузки на субъектов предпринимательской деятельности, достижения задач реформы контрольно-надзорной деятельности и улучшения показателей Томской области в Индексе Уполномоченным были направлены обращения в территориальные органы федеральных органов исполнительной власти и региональные контрольно-надзорные органы о реализации следующих предложений:

1. В качестве наказания за совершенное административное правонарушение назначать предупреждение, если административное правонарушение незначительное, не повлекло причинения или угрозу причинения вреда жизни, здоровью, имуществу и т.д.

2. При получении жалобы в отношении субъекта предпринимательской деятельности проводить предварительную проверку по изложенным в ней фактам, а не использовать жалобу как основание для возбуждения административного дела и привлечения к административной ответственности.

3. Принимать меры, направленные на профилактику нарушения обязательных требований и совершения административных правонарушений.

4. Актуализировать формы отчетности о работе контрольно-надзорных органов, позволяющие получить информацию применительно к субъектам предпринимательской деятельности.

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, позитивно отразятся на реализации реформы контрольно-надзорной деятельности, а в целом приведут к улучшению инвестиционного климата в регионе.

2.1.4. Четвертый квартал 2019 года

1) 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, машино-мест и иных видов объектов недвижимости (за исключением земельных участков), расположенных на территории Томской области». 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, будет сопровождаться увеличением налоговой нагрузки на субъектов предпринимательской деятельности по налогу на недвижимое имущество и налогу с реализации имущества.

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. Так, предприниматель из Каргасокского района Томской области в своем обращении к Уполномоченному отмечал, что в ходе проведенной государственной кадастровой оценки произошло кратное увеличение кадастровой стоимости объектов недвижимости, расположенных в Каргасокском районе, в сравнении с ранее действовавшей. К примеру, кадастровая стоимость нежилого здания площадью 1 126,4 кв. м, расположенного в с. Каргасок, увеличилась с 18 556 238,94 руб. до 41 406 480,61 руб., кадастровая стоимость объекта площадью 568,9 кв. м выросла с 8 709 678,8 руб. до 16 490 352,51 руб.

В своих разъяснениях на запрос Уполномоченного о причинах резкого увеличения кадастровой стоимости объектов недвижимости государственный оценщик – ОГБУ «ТОЦИК» – отмечал, что не обладало информацией о кадастровой стоимости объектов на территориях отдельных районов Томской области, определенной ранее, следовательно, указанная информация не принималась во внимание при проведении новой кадастровой оценки, сравнительный анализ также не проводился ввиду отсутствия такой информации. Кадастровая стоимость зависит от местоположения объекта недвижимости, года его постройки, материала стен, его площади, близости к транспортным линиям, объектам инфраструктуры; расстояния до зон рекреации, цен реальных сделок с недвижимостью и некоторых других параметров. Поскольку кадастровая стоимость определяется методом массовой оценки, она не учитывает индивидуальные особенности конкретного объекта, которые могут влиять на его рыночную стоимость, при расчете кадастровой стоимости берутся только основополагающие моменты, значимые для общей стоимости данной недвижимости на территории того или иного строения.

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. В связи с тем, что результаты государственной кадастровой оценки, проведенной на территории Томской области, были утверждены в ноябре 2019 года, результаты государственной кадастровой оценки для целей налогообложения будут применяться с 2020 года.

Распоряжением Департамента по управлению государственной собственностью Томской области от 27.11.2019 № 99-о утвержден 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. 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 ввиду 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.

Согласно имеющейся у Уполномоченного информации, в большинстве поселений Томской области (включая города Томск, Северск, Асино) по объектам недвижимости, включенным в Перечень, ставка налога на имущество физических лиц 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 приведет к значительному росту налоговой нагрузки на бизнес, что в условиях роста иных издержек бизнеса и снижения покупательской способности населения станет причиной невозможности оплачивать налоги и осуществлять предпринимательскую деятельность.

При таких обстоятельствах в целях недопущения резкого увеличения налоговой нагрузки на субъектов предпринимательской деятельности, сохранения бизнеса и улучшения инвестиционного климата в городе 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.

Кроме того, учитывая значимость влияния результатов государственной кадастровой оценки на инвестиционную привлекательность региона, на деловую активность бизнеса,

в целях выработки единых подходов к предупреждению рисков резкого роста налоговой нагрузки в связи с утверждением новой кадастровой стоимости объектов недвижимости, включенных в Перечень, Уполномоченным в Законодательную Думу Томской области направлено предложение о рассмотрении возможности внесения следующих изменений в Закон № 148-ОЗ в части снижения ставки налога на имущество в отношении отдельных категорий субъектов предпринимательской деятельности:

1) установления пониженной, не более 1,5 %, налоговой ставки в отношении объектов недвижимого имущества, включенных в Перечень, налоговая база которых определяется как кадастровая стоимость;

2) установления нулевой налоговой ставки в отношении объектов недвижимости, включенных в Перечень и принадлежащих налогоплательщикам, применяющим специальные налоговые режимы на дату утверждения новой кадастровой оценки объектов недвижимости.

Вместе с тем Уполномоченным проводится разъяснительная работа среди субъектов предпринимательской деятельности о способах снижения кадастровой стоимости принадлежащих им объектов недвижимости. Так, 17.12.2019 бизнес-омбудсменом посредством видеоконференцсвязи проводился семинар для предпринимателей на тему: «Новая кадастровая стоимость объектов недвижимости и порядок ее оспаривания». Трансляция мероприятия осуществлялась в районы области при содействии администраций соответствующих муниципальных образований. На семинаре при участии представителей ОГБУ «ТОЦИК», Управления Росреестра по Томской области, Департамента по управлению государственной собственностью Томской области, Управления Федеральной налоговой службы России по Томской области, консалтинговых и оценочных организаций разъяснялись основания и способы внесения изменений в утвержденную кадастровую стоимость объектов недвижимости во внесудебном и судебном порядках при обнаруженных технических или методологических ошибках, а также в случае изменения кадастровой стоимости объекта недвижимости до рыночной стоимости. Также по итогам мероприятия для субъектов предпринимательской деятельности была подготовлена пошаговая инструкция о способах изменения кадастровой стоимости, порядке проведения той или иной процедуры изменения кадастровой стоимости. Кроме того, сотрудниками аппарата Уполномоченного осуществляется индивидуальное консультирование предпринимателей о возможности и способах изменения кадастровой стоимости принадлежащих им объектов недвижимости. Указанная работа будет продолжена в 2020 году.



Семинар для предпринимателей Томской области «Новая кадастровая стоимость объектов недвижимости и порядок ее оспаривания», 17.12.2019

2) Введение обязательной маркировки отдельных видов товаров

В соответствии с Федеральным законом от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в РФ» (далее – федеральный закон № 381-ФЗ) в целях охраны жизни и здоровья человека, защиты общественной морали и правопорядка, охраны окружающей среды, животных и растений, культурных ценностей, выполнения международных обязательств РФ и (или) обеспечения обороны страны и безопасности государства Правительством РФ может быть установлена обязанность хозяйствующих субъектов или отдельных групп хозяйствующих субъектов осуществлять маркировку отдельных товаров средствами идентификации.

В декабре 2017 года Президент РФ В.В. Путин одобрил создание Единой системы сплошной маркировки и прослеживаемости товаров, ключевыми целями которой, согласно Концепции создания и функционирования в РФ системы маркировки товаров средствами идентификации и прослеживаемости движения товаров, являются:

- обеспечение получения оперативной и достоверной информации о движении товаров в рамках хозяйственной деятельности организаций, что создаст необходимые условия для сокращения объемов незаконного оборота промышленной продукции и его влияния на развитие экономики и социальной сферы страны, безопасности и защиты жизни и здоровья граждан, повышения собираемости налогов и таможенных пошлин и улучшения налоговой дисциплины, а также для мониторинга и контроля конкурентной среды на товарных рынках;

- обеспечение развития высокотехнологичных решений по обработке обязательных данных для создания новых сервисов и бизнес-моделей, основанных на использовании данных.

К 2024 году по поручению Правительства РФ должна быть создана сквозная система маркировки товаров контрольными идентификационными знаками. То есть предполагается, что к указанному времени основная масса потребительских товаров, которая продается, производится и импортируется в Россию, должна быть промаркирована в единой системе.

Распоряжением Правительства РФ от 28.04.2018 № 792-р утвержден Перечень отдельных товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации, а также определены следующие сроки введения обязательной маркировки товаров:

- с 1 марта 2019 года – табачная продукция;
- с 1 июля 2019 года – обувные товары;
- с 1 декабря 2019 года – духи и туалетная вода, шины и покрышки, одежда из натуральной или композиционной кожи, женские трикотажные блузки, женские, мужские пальто, плащи, куртки, штормовки, ветровки, постельное, столовое и кухонное белье, фотокамеры и вспышки для них.

Кроме того, иными нормативными актами также устанавливается обязанность по маркировке в отношении отдельных видов продукции. Так, к примеру, в соответствии с Федеральным законом от 12.04.2010 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» с 1 июля 2020 года не допускается розничная продажа лекарственных средств, не внесенных в систему мониторинга движения лекарственных препаратов для медицинского применения.

В результате внедрения системы маркировки по замыслу ее разработчиков с рынка должны уйти предприятия, уклоняющиеся от уплаты налогов и занимающиеся реализацией контрафакта, – те, что конкурируют с остальными участниками рынка недобросовестно или находятся «в тени». Честные производители в свою очередь, наоборот, должны увеличить долю за счет повышения прозрачности рынка.

В 2018-2019 годах в экспериментальном режиме начали работать системы маркировки лекарственных препаратов и обуви, чипирование сигарет и табака. К настоящему времени уже работают системы маркировки для алкоголя (ЕГАИС), меховых изделий и древесины, продемонстрировавшие, по мнению их разработчиков, свою эффективность.

Постановлением Правительства РФ от 26.04.2019 № 515 «О системе маркировки товаров средствами идентификации и прослеживаемости движения товаров» во исполнение Федерального закона № 381-ФЗ утверждены Правила маркировки товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации, и положение о государственной информационной системе мониторинга за оборотом товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации.

Из анализа устных и письменных обращений субъектов предпринимательской деятельности по вопросам маркировки товаров следует вывод о недостаточном информа-

ционном обеспечении со стороны органов власти по сопровождению процесса перехода к обязательной маркировке. Кроме того, предприниматели отмечают, что при переходе на новую систему учета товаров они понесут существенные финансовые затраты, связанные с переоснащением рабочих мест, приобретением нового программного обеспечения и др. Так, по некоторым данным, оборудование места для реализации обувной продукции «с нуля» будет стоить порядка 150 000 рублей, включая стоимость техники, программно-аппаратных средств и обслуживание системы. Для субъектов малого предпринимательства сумма затрат достаточно существенная, а для предпринимателей из сельской местности – практически непосильная. Более того, для данной категории предпринимателей законодательством не предусмотрено исключений на применение обязательной маркировки товаров в зависимости от наличия или отсутствия телекоммуникационных каналов связи на территории, где осуществляется реализация маркированной продукции, как это предусмотрено, например, для реализации алкогольной продукции. Незначительные обороты маркированной продукции (обувь, лекарства и др.) в сельской местности, а также достаточно низкая покупательная способность населения не позволят местным предпринимателям получать прибыль от ведения бизнеса. В целях компенсации затрат на приобретение средств обязательной маркировки потребуется увеличивать стоимость реализуемой продукции, что негативным образом отразится на спросе и повлечет негативные последствия для ведения бизнеса в отдаленных сельских местностях. Согласно заявлениям предпринимателей, техническое оснащение для осуществления обязательной маркировки не пригодно для его эксплуатации при отрицательных температурах, что будет сопровождать процесс реализации товаров постоянными сбоями, которые могут привести к нежелательным последствиям, в том числе связанным с привлечением к административной ответственности.

Также согласно письму ФНС России «Новые требования к применению ККТ при расчетах за товары, подлежащие обязательной маркировке» по новым требованиям при расчетах продавец обязан формировать данные о товаре в виде запросов о коде маркировки и уведомлений о реализации маркированного товара. Поэтому фискальный накопитель при реализации таких товаров должен соответствовать следующим требованиям:

- иметь счетчики запросов о коде маркировки и уведомлений о реализации маркированного товара. При этом фискальный признак формируется для каждого запроса и уведомления, увеличивая показания этих счетчиков на единицу, а показания счетчика фискальных документов не меняются;
- принимать от ККТ коды маркировки;
- самостоятельно проверять достоверность кода маркировки по коду проверки, используя специальный ключ (если таковые имеются), и передавать полученные результаты в ККТ;

- принимать от ККТ данные для формирования запросов о коде маркировки и уведомлений о реализации маркированного товара, создавать и шифровать эти документы, а также передавать их в ККТ;

- принимать от ККТ ответы на запросы и квитанции на уведомления в зашифрованном виде, расшифровывать их и передавать содержащиеся в них сведения в ККТ.

Другим серьезным недостатком маркировки являются штрафные санкции, установленные за нарушение требований о маркировке товара, которые будут оказывать дополнительное влияние на бизнес. При этом санкцией за совершение административного правонарушения в данной сфере является не только административный штраф, но и конфискация предметов правонарушения.

Более того, ст. 171.1 УК РФ установлена уголовная ответственность за производство, приобретение, хранение, перевозку в целях сбыта или сбыт товаров и продукции без маркировки и (или) нанесения информации, предусмотренной законодательством РФ, в случае если такая маркировка и (или) нанесение такой информации обязательны (за исключением продукции, указанной в частях третьей и пятой настоящей статьи), совершенные в крупном размере.

Однако стоит отметить, что нарушение требований маркировки может быть допущено предпринимателем неумышленно, в связи с недостаточным информированием о порядке и способах маркировки, что вместе с тем не снимает с него ответственности за нарушение установленного порядка маркировки товаров.

Так, с 12.08.2016 в России и других странах ЕАЭС был введен пилотный проект по обязательной маркировке меховых изделий. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 11.08.2016 № 787 «О реализации пилотного проекта по введению маркировки товаров контрольными (идентификационными) знаками по товарной позиции «Предметы одежды, принадлежности к одежде и прочие изделия, из натурального меха» и признании утратившим силу постановления Правительства РФ от 24 марта 2016 г. № 235» (далее – Постановление № 787) все участники проекта (производители, импортеры и продавцы меховых изделий) обязались маркировать свои изделия контрольными идентификационными знаками (КиЗ). Основным принципом маркировки меховых изделий являлась передача в информационный ресурс маркировки, оператором которого являлась ФНС России (с 01.06.2019 – ООО «Оператор-ЦРПТ»), данных о перемещении маркированного товара на каждом этапе – начиная от производителя (импортера) и заканчивая реализацией конечному потребителю. Для получения КиЗ и маркировки ими реализуемой продукции предпринимателям необходимо было зарегистрироваться в информационных системах мониторинга. После регистрации производитель описывал свой товар и запрашивал у системы мониторинга необходимое количество КиЗ. В систему мониторинга отправлялись сведения об изготовлении продукции и ее подготовке к выпуску в оборот. Без нанесения кодов товар, подлежащий маркировке, не допускался к обороту.

Однако на начальном этапе действия пилотного проекта у предпринимателей возникло множество вопросов, связанных с выполнением отдельных процедур маркировки, ответы на которые не могли дать как оператор системы, так и технические специалисты. Предприниматели также жаловались на нарушение АО «Госзнак» сроков изготовления КиЗ, что вело к невозможности реализации меховых изделий, а также на технические сбои в работе системы маркировки. В результате возникших сложностей некоторые предприниматели не успели в установленные сроки получить КиЗ на остатки меховых изделий, приобретенных до начала действия пилотного проекта по маркировке меховых изделий, следовательно, были лишены возможности реализовать данные меховые изделия, а иные предприниматели ввиду отсутствия информированности осуществили маркировку с нарушениями, влекущими в дальнейшем негативные последствия вплоть до возбуждения уголовного дела.

Так, к Уполномоченному обратился индивидуальный предприниматель, осуществляющий розничную торговлю меховыми изделиями, который в период с 12.08.2016 до 05.12.2016 в связи с требованиями Постановления № 787 выполнил требования законодательства по маркировке остатков меховых изделий КиЗ.

Согласно п. 5 Приложения № 3 к Постановлению № 787, а также п.п. 18-19 Правил реализации пилотного проекта по введению маркировки товаров контрольными (идентификационными) знаками по товарной позиции «Предметы одежды, принадлежности к одежде и прочие изделия, из натурального меха», утвержденных Постановлением № 787 (далее – Правила), для маркировки остатков меховых изделий, приобретенных до 12.08.2016, был установлен специальный упрощенный порядок, предусматривающий необходимость при маркировке товаров КиЗ внесения в информационный ресурс только номера КиЗ и ИНН налогоплательщика. Однако индивидуальный предприниматель при маркировке остатков меховых изделий КиЗ ошибочно внес в информационный ресурс дополнительные сведения на товарные остатки, а именно: указал производителя меховых изделий. При этом сведения о производителе оказались недостоверными, поскольку товар был приобретен на оптовых рынках за несколько лет до начала маркировки товаров КиЗ и информация о реальном производителе товара не сохранилась. В 2019 году промаркированные с ошибочными сведениями о производителе меховые изделия на сумму около 9 млн руб. были изъяты у предпринимателя, в отношении него возбуждено уголовное дело, предусмотренное ч. 2 ст. 171.1 УК РФ, поскольку, согласно разъяснениями ФНС России, неверные сведения о маркированном товаре приравниваются к отсутствию маркировки, а внесение изменений в сведения о маркированном товаре, в том числе в случае допущенной при внесении сведений ошибки, законодательством не предусмотрено.

Таким образом, в результате недостаточной информированности о порядке и особенностях маркировки меховых изделий на этапе внедрения системы маркировки предпринимателю грозит привлечение к уголовной ответственности и конфискация товара на

сумму около 9 млн руб., что, вероятнее всего, повлечет невозможность дальнейшего ведения бизнеса и банкротство.

С учетом изложенных обстоятельств, исходя из неизменности принятых органами власти решений по маркировке новых видов продукции, задачей Уполномоченного на предстоящий год в рамках защиты прав предпринимателей является оказание консультативной помощи бизнесу по разъяснению условий, порядка и сроков маркировки товаров, определенных Распоряжением Правительства РФ от 28.04.2018 № 792-р, при участии органов власти и технических специалистов.

Вместе с тем субъекты предпринимательской деятельности, осуществляющие реализацию товаров, подлежащих обязательной маркировке, были обеспокоены не только проблемами, связанными с приобретением и настройкой дополнительного оборудования, а также необходимостью перехода на новый режим налогообложения. Связано это с тем, что Федеральным законом от 29.09.2019 № 325-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса РФ» (вступающим в силу с 1 января 2020 года), далее – Федеральный закон № 325-ФЗ, установлен запрет на применение ЕНВД и ПСН организациями и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими розничную торговлю в части реализации отдельных видов товаров, подлежащих обязательной маркировке: лекарственных препаратов, обувных товаров и предметов одежды, принадлежностей к одежде и прочих изделий из натурального меха по перечню кодов ОКПД и ТН ВЭД ЕАЭС с 1 января 2020 года. Переход предпринимателей, реализующих маркированный товар, на общую или упрощенную систему налогообложения, несомненно, повлечет за собой увеличение объема представляемой бухгалтерской и налоговой отчетности, что, соответственно, потребует дополнительных финансовых и трудовых затрат, а также увеличит налоговую нагрузку на бизнес. Это в свою очередь негативно отразится на рентабельности бизнеса и может привести к значительным убыткам и прекращению деятельности. Изменение условий предпринимательской деятельности в части реализации товаров, подлежащих обязательной маркировке, сопутствующего роста налоговой нагрузки может привести также к рискам сокращения доступа населения к товарам легкой промышленности в малых городах и сельских населенных пунктах, поскольку федеральные торговые сети там не представлены и основным поставщиком указанных товаров являются субъекты малого предпринимательства.

Стоит отметить, что принятие Федерального закона № 325-ФЗ не сопровождалось включением в налоговое законодательство компенсационных механизмов поддержки таких налогоплательщиков: не были предусмотрены меры поддержки переходного периода, не решен вопрос учета расходов на приобретение товаров в период применения ЕНВД и ПСН, не реализованных до перехода с указанных режимов на УСН.

Однако это не свидетельствует о тенденции достижения цели отмены ЕНВД любой ценой, даже потерей множества субъектов малого и среднего предпринимательства. Такие компенсационные механизмы могут быть реализованы как на федеральном, так и на региональном уровне.

Так, на федеральном уровне уже ведется работа, направленная на оказание поддержки предпринимателям, реализующим отдельные группы товаров, подлежащих обязательной маркировке. 16 декабря 2019 года председателем Комитета Государственной Думы РФ по бюджету и налогам А. Макаровым внесен законопроект «О внесении изменений в ст. 346-25 части второй Налогового кодекса РФ» (№ 862653-7), предусматривающий возможность предоставления налогоплательщикам, осуществляющим реализацию, в том числе, товаров, подлежащих обязательной маркировке, компенсационных налоговых мер при вынужденном переходе с одного налогового режима (ЕНВД или ПСН) на другой. Налогоплательщикам, применяющим вышеуказанные специальные налоговые режимы и вынужденным переходить на иные режимы налогообложения в силу закона, разработчики законопроекта предлагают в качестве компенсационной меры предоставить возможность учета расходов на приобретение товаров (в том числе маркированных) в период применения ЕНВД и ПСН, которые не были реализованы до перехода налогоплательщиков с указанных налоговых режимов на упрощенную систему налогообложения и будут реализовываться в период ее применения. Действие законопроекта предлагается распространить на правоотношения, возникшие с 1 января 2020 года.

Не стоит забывать, что федеральным законодательством также предусмотрена возможность применения мер поддержки для отдельной категории предпринимателей и региональным законодательством. Так, в силу п. 1 ст. 346.20 НК РФ региональные власти вправе применить дифференцированные налоговые ставки в пределах от 1 до 6 % отдельным категориям налогоплательщиков, если объектом налогообложения являются доходы, в пределах от 5 до 15 %, если объектом налогообложения являются доходы, уменьшенные на величину расходов.

Так, например, в Приморском и Забайкальском краях уже приняты законы о применении налоговой ставки в размере 1 % от доходов для отдельных категорий предпринимателей, реализующих маркированный товар, при использовании режима упрощенной системы налогообложения по объекту налогообложения «доходы», в Челябинской области – 3 %, в ряде других регионов (Курская, Амурская, Ростовская, Кемеровская, Кировская, Калининградская, Орловская области, Еврейская автономная область) прорабатываются варианты снижения ставок УСН для розничной торговли маркированными товарами в целях облегчения перехода предпринимателей на другой режим налогообложения.

В целях поддержки предпринимателей, реализующих лекарственные препараты, снижения административной нагрузки на бизнес Уполномоченный также обратился в Администрацию Томской области с предложением о подготовке изменений в Закон Томской области «Об установлении на территории Томской области налоговых ставок по налогу, взимаемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения» в части уменьшения налоговой ставки для аптек, применяющих упрощенную систему налогообложения по объекту налогообложения «Доходы». Предлагаемые изменения призваны способствовать менее болезненному переходу фармацевтических организа-

ций, осуществляющих социально значимый вид деятельности, на новый режим налогообложения без значительного ухудшения их экономического положения.

3) Запланированная отмена ЕНВД

В соответствии с Федеральным законом от 29.06.2012 № 97-ФЗ «О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса РФ и статью 26 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» с 01.01.2021 прекращает свое действие глава 26.3 НК РФ, содержащая положения о Едином налоге на вмененный доход – одном из самых удобных для малого бизнеса режиме налогообложения.

В РФ более 2 млн налогоплательщиков применяют ЕНВД при числе субъектов малого и среднего предпринимательства чуть более 6 млн (по состоянию на январь 2019 года). В Томской области по состоянию на 01.01.2019, по сведениям УФНС России по Томской области, зарегистрировано 43 456 субъектов МСП, из которых налоговые декларации по ЕНВД представили 16 767 субъектов предпринимательской деятельности, включая 2 829 организаций и 13 938 индивидуальных предпринимателей. Объем налоговых поступлений от предпринимательской деятельности на режиме ЕНВД за 2019 год составил 520 352 тыс. руб.

Высокая востребованность ЕНВД у малого бизнеса связана с несколькими причинами:

1) упрощенный порядок ведения бухгалтерского и налогового учета, что позволяет субъектам малого предпринимательства самостоятельно вести бухгалтерский учет, не привлекая на это дополнительные ресурсы;

2) фиксированный размер налогового платежа по ЕНВД, не зависящий от суммы полученного дохода за отчетный период, позволяет спланировать свои издержки, соблюдать налоговую дисциплину при уплате обязательных платежей;

3) ЕНВД можно совмещать с другими режимами налогообложения, что дает возможность малым предприятиям развиваться за счет освоения новых направлений и видов предпринимательской деятельности, при этом предприниматели минимизируют свои издержки и риски;

4) реальная возможность дифференциации уровня налоговой нагрузки за счет устанавливаемого органами местного самоуправления корректирующего коэффициента К₂ и конкретного перечня физических показателей по отдельным видам деятельности.

Кроме того, ЕНВД – это один из немногих налоговых режимов, доходы от которого согласно пункту 2 статьи 61.1 и пункту 2 статьи 61.2. БК РФ подлежат зачислению в бюджеты муниципальных образований и городских округов по нормативу 100 %.

В обоснование отмены ЕНВД Правительство РФ отмечает, что данные действия направлены на противодействие бизнесу, стремящемуся выплачивать минимум налогов, скрывая реальные доходы. Действительно, формула ЕНВД дает возможность отчислять государству сумму, не привязанную к прибыли отдельного юридического лица или индивидуального предпринимателя. Однако, с другой стороны, отмена ЕНВД с 2021 года ста-

нет разорительной для большинства представителей малого бизнеса, получающих незначительную прибыль. На сегодняшний день, находясь в непростых экономических условиях, на фоне продолжительного падения потребительского спроса и стремительного роста непроизводственных расходов, вызванного в том числе изменениями действующего законодательства, субъекты предпринимательской деятельности вынуждены подстраиваться под экономические условия ведения бизнеса. В сложившейся ситуации отмена «удобного» налогового режима приведет к неминуемому росту затрат на администрирование налогового и бухгалтерского учета, что в свою очередь негативно повлияет на развитие некоторых сфер деятельности, в которых применяется ЕНВД: розничной торговли, общественного питания, индустрии красоты, бытовых услуг, а также пассажирских и грузовых перевозок автомобильным транспортом.

В качестве возможных специальных режимов налогообложения, альтернативных ЕНВД, обсуждается одновременно введенная с ним упрощенная система налогообложения (далее – УСН) и наиболее близкая по механизму реализации патентная система налогообложения (далее – ПСН), применение которой возможно только индивидуальными предпринимателями.

Однако переход на УСН, как отмечают предприниматели, потребует ведения бухгалтерского учета и предоставления декларации, а также найма дополнительного работника для формирования отчетности. Кроме того, в отличие от режимов ЕНВД и ПСН, при УСН сумма налога, подлежащая уплате в бюджет, будет возрастать пропорционально росту доходов предпринимателя.

Также необходимо отметить, что в силу статьи 56 БК РФ налоговые поступления от УСН зачисляются в бюджеты субъектов РФ по нормативу 100 процентов, то есть в случае массового перехода малого бизнеса с ЕНВД на УСН у местных бюджетов возникнут выпадающие доходы, компенсировать которые придется за счет иных источников. Кроме того, у местных властей пропадет заинтересованность в развитии бизнеса, в создании для него оптимального инвестиционного климата.

Альтернативная же в настоящее время ПСН не очень востребована бизнесом, что подтверждается статистическими данными по количеству субъектов и налоговым отчислениям. Так, согласно сведениям УФНС России по Томской области, по состоянию на 01.01.2020 выдано 896 патентов (732 – по состоянию на 01.07.2019).

Развитие данной системы налогообложения сдерживает ряд ограничений, установленных действующим законодательством:

- ограничение по численности наемных работников (не более 15 человек);
- ограничение по площади торгового зала (не более 50 кв. м);
- ограничение по выручке (не более 60 млн рублей);
- дополнительные ограничения, устанавливаемые нормативными актами органов исполнительной власти субъектов.

Кроме того, при исчислении налога по ПСН сумму налога нельзя уменьшить на сумму фиксированных страховых взносов, тогда как при ЕНВД законодатель предусмотрел

возможность предпринимателю уменьшать единый налог на вмененный доход на фиксированные страховые взносы, выплачиваемые за себя в 100 % размере или за работников, но не более чем на 50 % от суммы налога.

Таким образом, реальной альтернативы ЕНВД, отвечающей интересам субъектам малого и среднего предпринимательства, не существует. В связи с чем для реализации плавного и бесшовного перехода предпринимателей на другие режимы налогообложения, в целях сохранения субъектов предпринимательской деятельности и недопущения их ухода «в тень», необходимо серьезное реформирование существующих специальных режимов.

Так, Уполномоченным при Президенте РФ по защите прав предпринимателей в Правительство РФ направлены предложения по изменению порядка применения ПСН и УСН в целях обеспечения безболезненного перехода субъектов малого бизнеса с ЕНВД на новые системы налогообложения. Первое предложение – предоставить налогоплательщикам на ПСН право уменьшать сумму налога на уплаченные страховые взносы (по аналогии с другими специальными налоговыми режимами). С точки зрения Б.Ю. Титова, возможность вычитать уплаченные страховые взносы из суммы патента будет заметно способствовать смягчению последствий предстоящей отмены ЕНВД, тем более что само Правительство РФ видит ПСН основной альтернативой для бывших плательщиков ЕНВД. Второе предложение заключается в необходимости корректировки Налогового кодекса таким образом, чтобы в нем была однозначно зафиксирована возможность исчислять страховые взносы на УСН «доходы минус расходы» с учетом расходов, понесенных предпринимателями.

В то же время, как отметил Уполномоченный при Президенте РФ, поскольку предложенные меры являются хоть и важными, но точечными шагами и в целом проблему последствий отмены ЕНВД они не решают, институтом уполномоченных в 2020 году будут представлены другие комплексные действия, направленные на защиту интересов субъектов малого предпринимательства в связи с предстоящей отменой ЕНВД и необходимостью перехода на иные налоговые режимы.

2.2. Количественные и качественные 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.

За 2019 год в адрес Уполномоченного поступило 283 обращения от субъектов предпринимательской деятельности, в числе которых 141 письменное, 141 устное обращение, а также одно предложение. Динамика обращений к Уполномоченному с 2015 года представлена на Диаграмме 2.2.

Диаграмма 2.2



Как видно из диаграммы, на 2019 год пришлось наибольшее количество обращений. Это обусловлено рядом причин, в числе которых сложности, связанные с продолжением перехода на цифровую модель взаимодействия бизнеса с контрольно-надзорными органами и, как следствие, возникающей из-за этой конфронтации; проведением новой кадастровой оценки и кратным ростом кадастровой стоимости; а также увеличением известности Уполномоченного среди предпринимателей.

Распределение обращений по сферам деятельности представлено в Таблице 2.3. Самыми частыми обращениями в 2019 году стали обращения в сфере земельных и имущественных отношений (16 % от всех обращений) и в сфере взаимодействия с контрольно-надзорными органами (15 % от всех обращений). Лидирующую тройку замыкают обращения, связанные с внедрением информационных систем. К таковым относятся некорректная работа системы ЕГАИС, ошибки при работе с онлайн-кассами, работа в системе «Меркурий», трудности, связанные с маркировкой отдельных видов товаров, и т.д. 10 обращений (или 4 % от всех обращений, поступивших в 2019 году) не входили в компетенцию Уполномоченного и были, соответственно, перенаправлены.

Таблица 2.3

Распределение обращений по сферам деятельности в 2019 году		
Сфера взаимодействия	Кол-во	%
Земельные и имущественные отношения	44	16%
Взаимодействие с контрольно-надзорными органами	42	15%
В том числе в сфере налогообложения	9	3%
Внедрение информационных систем (ЕГАИС, ККТ и др.)	34	12%
Административные правоотношения	26	9%
Уголовно-процессуальные правоотношения	26	9%
Природопользование	21	7%
Предоставление отчетности	20	7%
Государственные закупки	15	5%
Антимонопольное законодательство	10	4%
Финансовая поддержка предпринимателей со стороны государства	9	3%
Трудовое законодательство	9	3%
Оказание медицинских услуг	5	2%
Транспортные перевозки	3	1%
Жилищно-коммунальное хозяйство	3	1%
Интеллектуальные и авторские права	3	1%
Исполнительное производство	2	1%
Оказание образовательных услуг	1	0%
не входят в компетенцию Уполномоченного	10	4%
ИТОГО	283	

Вообще, земельные и имущественные отношения и взаимодействие с контрольно-надзорными органами занимают лидирующие позиции на протяжении всего срока работы Уполномоченного в регионе. Как видно из Таблицы 2.4, большая часть обращений ежегодно приходится именно на эти две сферы. В 2016 году к ним добавились вопросы, связанные с внедрением информационных систем. Следует также отметить рост в 2019 году обращений, связанных с уголовным преследованием предпринимателей, а также проблем в сфере природопользования. Небольшой всплеск последних обусловлен «мусорной реформой», проводимой в 2019 году.

Таблица 2.4

Распределение обращений по сферам деятельности с 2015 по 2019 год										
Сфера взаимодействия	2015		2016		2017		2018		2019	
	К-во	%								
Земельные и имущественные отношения	102	40%	53	19%	46	19%	56	22%	44	16%
Взаимодействие с контрольно-надзорными органами	41	16%	67	24%	89	37%	53	21%	42	15%
В том числе в сфере налогообложения	31	12%	34	12%	34	14%	25	10%	9	3%
Внедрение информационных систем	0	0%	76	27%	42	18%	32	13%	34	12%
Административные правоотношения	17	7%	0	0%	0	0%	7	3%	26	9%
Уголовно-процессуальные правоотношения	7	3%	15	5%	9	4%	11	4%	26	9%
Природопользование	4	2%	6	2%	2	1%	8	3%	21	7%
Предоставление отчетности	0	0%	0	0%	0	0%	7	3%	20	7%
Государственные закупки	5	2%	13	5%	3	1%	7	3%	15	5%
Антимонопольное законодательство	0	0%	0	0%	0	0%	4	2%	10	4%
Финансовая поддержка предпринимателей со стороны государства	15	6%	7	3%	12	5%	17	7%	9	3%
Трудовое законодательство	0	0%	4	1%	7	3%	6	2%	9	3%
Оказание медицинских услуг	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	5	2%
Транспортные перевозки	12	5%	7	3%	7	3%	7	3%	3	1%
Жилищно-коммунальное хозяйство	0	0%	0	0%	3	1%	2	1%	3	1%
Интеллектуальные и авторские права	0	0%	0	0%	0	0%	7	3%	3	1%
Исполнительное производство	9	4%	0	0%	4	2%	3	1%	2	1%
Оказание образовательных услуг	5	2%	0	0%	0	0%	2	1%	1	0%
Сельское хозяйство	0	0%	0	0%	0	0%	6	2%	0	0%
Миграционное законодательство	0	0%	4	1%	2	1%	0	0%	0	0%
Экология, санитария	6	2%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Лицензирование	6	2%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
не входят в компетенцию Уполномоченного	26	10%	26	9%	12	5%	17	7%	10	4%
ИТОГО	255		278		238		252		283	

На Диаграмме 2.5 представлено соотношение обращений на действия (бездействие) и решения органов власти разного уровня. Как и в предыдущие периоды деятельности Уполномоченного, в основной массе жалоб фигурируют федеральные органы власти с долей 59 % от общего числа обращений (в 2018 году данный показатель составил 44 %). Жалобы на региональные органы власти составили 11 % (20 % в прошлом году). Такое же количество жалоб пришлось на органы местного самоуправления (в 2018 году – 21 %).

Диаграмма 2.5



Диаграмма 2.6



Диаграмма 2.6 иллюстрирует распределение обращений по категориям заявителей. Следует отметить, что по сравнению с прошлым годом картина несколько изменилась. Если в 2018 году основную долю обратившихся составляли ИП (55 %), то в 2019 году лидерами по количеству обращений с небольшим перевесом становятся юридические лица (48 %), а ИП занимают второе место с показателем 44 %.

2.2.1. Земельные и имущественные отношения

Анализ обращений предпринимателей, поступивших Уполномоченному в 2019 году, демонстрирует стабильно большое количество жалоб на действия и бездействия должностных лиц в сфере земельных и имущественных отношений.

1) Как и в предыдущие годы, основной проблемой в указанной сфере остается формальный подход органов местного самоуправления к осуществлению полномочий по вопросам землепользования, ненадлежащее исполнение муниципальных функций (оказание муниципальных услуг) и нежелание конструктивно, во внесудебном порядке улаживать конфликтные ситуации.

Так, к Уполномоченному обратилась организация, которая в течение нескольких лет не могла реализовать инвестиционный проект в г. Томске – строительство социально значимого объекта (спортивно-оздоровительного комплекса с аквапарком). Один из этапов реализации указанного проекта – прокладка трассы газопровода на земельном участке вдоль Михайловской рощи, для чего необходимо было получить разрешение администрации Города Томска на использование земельного участка для строительства газопровода. Однако администрация города неоднократно отказывала организации в выдаче необходимого разрешения, ссылаясь, в том числе, на то, что испрашиваемый земельный участок частично расположен в границах особо охраняемой природной территории «Михайловская роща», утвержденной решением Думы Города Томска от 29.05.2007. Кроме того, заявителю разъяснено, что испрашиваемый земельный участок проходит вдоль особо охраняемой природной территории областного значения «Михайловская роща», утвержденной решением Исполнительного комитета областного совета народных депутатов от 04.12.1984 № 258, в связи с чем на прокладку газопровода вдоль указанной особо охраняемой природной территории требуется согласие Департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Томской области.

Между тем, Департамент природных ресурсов и охраны окружающей среды Томской области пояснил обществу, что решением Думы Города Томска от 29.05.2007 № 502 утвержден список особо охраняемых природных территорий Города Томска, в том числе Михайловская роща, однако нормативный правовой акт о создании данной территории и об утверждении ее границ, схемы расположения и режима охраны отсутствует, то есть границы особо охраняемой природной территории не определены. Кроме того, и решени-

ем Исполнительного комитета областного совета народных депутатов от 04.12.1984 № 258 также не утверждены режим охраны данной особо охраняемой природной территории, ее границы, координаты характерных точек и схема расположения.

Дополнительно Департаментом природных ресурсов и охраны окружающей среды Томской области было письменно разъяснено заявителю, что даже после установления на областном уровне границ особо охраняемой природной территории «Михайловская роща» земельный участок, испрашиваемый заявителем, не будет входить в эти границы, поскольку он, согласно представленной схеме, планируется к размещению севернее и параллельно уже построенному газопроводу, который в силу законодательства не может быть включен в границы природной территории.

С учетом указанных обстоятельств, в целях оказания содействия организации в реализации инвестиционного проекта и получения испрашиваемой муниципальной услуги Уполномоченный обратился в администрацию Города Томска с предложением изучить представленные обществом документы и принять решение о выдаче разрешения на размещение газопровода на земельном участке.

По итогам рассмотрения указанного обращения администрация Города Томска сообщила Уполномоченному, что предоставление муниципальной услуги будет возможно после принятия Думой Города Томска решения «О внесении изменения в решение Думы Города Томска от 29.05.2007 № 502 «Об особо охраняемых природных территориях в городе Томске» в части признания утратившим силу пункта 40 приложения. Проект соответствующего документа направлен в Думу Города Томска.

Таким образом, только после вмешательства Уполномоченного администрация города предприняла действия, направленные на решение возникшей проблемы, а также конкретизировала подлежащие устранению недостатки документов, представленных юридическим лицом, а не просто по формальным основаниям отказала в рассмотрении заявления.

Не менее значимой проблемой в сфере имущественно-земельных отношений, препятствующей осуществлению предпринимательской и инвестиционной деятельности, является некачественное осуществление органами местного самоуправления муниципальных функций и оказание муниципальных услуг, ведущее к затягиванию соответствующих процедур или необоснованному отказу в их предоставлении.

Так, к Уполномоченному обратился индивидуальный предприниматель, который в течение нескольких лет не мог выкупить муниципальный земельный участок в городе Томске, на котором размещался принадлежащий ему объект недвижимости – склад. Согласно представленным заявителем документам, еще в 2016 году он обратился в Департамент управления муниципальной собственностью администрации Города Томска по вопросу приобретения в собственность земельного участка в соответствии со ст. 39.20 ЗК РФ. На основании данного обращения департаментом был подготовлен и подписан со стороны муниципального образования «Город Томск» соответствующий проект договора купли-продажи, которым выкупная цена земельного участка определена в размере 30 %

кадастровой стоимости (составляет 541 075 руб. 26 коп.). Полагая, что выкупная цена земельного участка составляет 20 % кадастровой стоимости (360 716 руб. 84 коп.), предприниматель подписал договор с протоколом разногласий и передал его для согласования в муниципалитет. Департамент, сославшись на пп. 5 п. 1 решения Думы Города Томска от 24.12.2013 № 934 «О порядке определения и оплаты цены земельных участков, находящихся в собственности муниципального образования «Город Томск», при продаже собственникам расположенных на них зданий, строений, сооружений», согласно которому цена земельного участка в размере 20 % кадастровой стоимости применяется при продаже земельных участков, предназначенных для размещения производственных и административных зданий, строений, сооружений промышленности, коммунального хозяйства, материально-технического, продовольственного снабжения, сбыта и заготовок, сообщил заявителю, что ввиду использования нежилого здания, расположенного на спорном земельном участке, под склад-овощехранилище отсутствуют основания для согласования договора купли-продажи земельного участка в редакции, предложенной заявителем в протоколе разногласий. Для защиты своих прав предприниматель обратился в суд. Удовлетворяя исковое заявление, суд исходил из того, что, поскольку назначение принадлежащего истцу объекта недвижимости «склад» соответствует разрешенному использованию необходимого предпринимателю земельного участка, то это обстоятельство не исключает возможность применения при установлении выкупной цены в размере 20 % от кадастровой стоимости.

В начале 2019 года по ходатайству заявителя исполнительный лист по делу был направлен Арбитражным судом Томской области непосредственно в Департамент управления муниципальной собственностью для добровольного исполнения. Однако по неизвестным причинам договор купли-продажи земельного участка не был заключен Департаментом с предпринимателем. Более того, исполнительный лист через месяц был возвращен Департаментом в суд как ошибочно направленный. Предприниматель был вынужден обратиться к судебным приставам для принудительного исполнения муниципалитетом решения суда. Однако и после возбуждения исполнительного производства Департамент не спешил исполнять решение суда, мотивируя свое бездействие подачей кассационной жалобы в Арбитражный суд Западно-Сибирского округа, которая, между тем, на момент возбуждения исполнительного производства была оставлена судом без движения.

При указанных обстоятельствах в целях защиты прав предпринимателя Уполномоченный обратился в прокуратуру Томской области для проверки законности бездействия Департамента управления муниципальной собственностью администрации Города Томска в части заключения с предпринимателем договора купли-продажи земельного участка. Лишь в ходе организованной прокуратурой области по обращению Уполномоченного проверки Департаментом была исполнена обязанность по заключению договора купли-продажи с предпринимателем.

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.

Так, к Уполномоченному обратилась организация из Шегарского района, которой для развития производственной деятельности и соблюдения требований земельного законодательства необходимо было перевести земельный участок, на котором размещались производственные объекты, из категории земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию. Директор организации пояснил, что ранее земельный участок был заброшен, расположенные на нем здания находились в полуразрушенном состоянии. С начала работы на данной территории собственник привел объекты недвижимости в рабочее состояние, провел электричество, смонтировал отопительную систему, установил несколько деревообрабатывающих станков, бытовки для рабочих, а в дальнейшем планировал расширение производства с созданием новых рабочих мест и увеличением размера налогов. Однако в связи с тем, что в течение длительного времени администрация поселения не выносила на обсуждение местного совета депутатов вопрос о внесении изменений в Генеральный план поселения, оставляя обращения без ответа или отказывая в возбуждении процедуры перевода земель без обоснования причин отказа, заявитель был лишен возможности реализовать свои планы по развитию производства.

Лишь после обращения Уполномоченного в администрацию поселения за разъяснениями причин отказа в переводе земельного участка в другую категорию администрации поселения была начата процедура подготовки проекта изменения в Генеральный план поселения: изменение территориальной зоны СХ1 (зона сельскохозяйственного использования) на П2 – зона производственных объектов V класса, и вынесение проекта на обсуждение совета депутатов администрацией.

Таким образом, удалось урегулировать возникающую конфликтную ситуацию между бизнесом и властью во внесудебном порядке, без передачи дела на рассмотрение суда, при активном участии заинтересованного лица и органа публичной власти после обращения к нему бизнес-омбудсмена.

2) Нестационарные торговые объекты.

Осуществление нестационарной торговой деятельности не первый год является проблемной сферой для малого бизнеса Томской области, а особенно города Томска, что подтверждается стабильно высоким количеством обращений, ежегодно поступающих Уполномоченному по данному вопросу.

Предприниматели жалуются на неправомерное исключение нестационарных торговых объектов (далее – НТО) из схемы размещения нестационарных торговых объектов,

на условия договоров на размещение НТО, носящие кабальный характер и не учитывающие интересы бизнеса. Торговля в нестационарном формате для многих розничных продавцов является наиболее удобным способом вхождения в бизнес, дающим возможность выживания в условиях конкуренции с сетевыми ритейлерами. Однако, отсутствие или несовершенство регулирования являются основной причиной сохраняющейся напряженности в сфере нестационарной торговой деятельности.

Так, при участии Уполномоченного в пользу предпринимателя было завершено рассмотрение судебного дела о признании незаконными действий администрации Кировского района Города Томска о расторжении договора на размещение НТО в одностороннем порядке.

Суть дела заключалась в том, что администрация полагала, что предприниматель, осуществлявший торговую деятельность ритуальными принадлежностями в д. Лоскутово, нарушил условия договора на размещение НТО, сделав к киоску дополнительные пристройки и существенно увеличив его площадь. Предприниматель в защиту своей позиции пояснял, что он не вносил изменения в конфигурацию своего киоска, а новые временные строения возле его объекта возведены другим лицом.

В ходе судебного рассмотрения указанного дела, куда Уполномоченный был допущен судом в качестве третьего лица на стороне предпринимателя, администрация отказалась от своих доводов о том, что дополнительные постройки возвел предприниматель. Однако указала, что объект, для размещения которого был заключен договор, занимает на 5 кв. м больше площади на земельном участке, чем установлено договором. Между тем, в ходе судебного разбирательства было установлено, что сведения о фактическом размере НТО были известны администрации еще на этапе заключения договора, она была согласна с указанными обстоятельствами и не возражала против того, что фактическая площадь объекта чуть больше, чем определено договором. С учетом указанных обстоятельств суд оценил действия администрации, направленные на расторжение договора, как злоупотребление правом, в связи с чем удовлетворил иски предпринимателя о признании расторжения договора незаконным. Решение суда вступило в законную силу.

Указанная проблемная ситуация выявила ряд застарелых нерешенных вопросов, связанных с размещением НТО в городе Томске, которые затрагивают права и законные интересы предпринимателей города.

Постановлением администрации Города Томска от 20.07.2015 № 624 утвержден Порядок рассмотрения обращений физических и юридических лиц, имеющих намерение разместить НТО на землях или земельных участках, которые находятся в собственности муниципального образования «Город Томск» или государственная собственность на которые не разграничена, на территории муниципального образования «Город Томск». Однако он содержит недостатки (в том числе пробелы), которые создают препятствия для осуществления нестационарной торговли.

1. Порядок 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 более 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 размещение 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.

2. Отсутствует ответственность администрации за несвоевременное предоставление земельного участка или предоставление земли в непригодном для размещения НТО виде.

Кроме того, указанным Порядком не предусмотрена возможность замены стороны в договоре на размещение НТО в связи с продажей объекта третьему лицу. Также для сокращения издержек субъектов предпринимательской деятельности в Порядке необходимо установить возможность выставления права на размещение НТО при фактическом наличии на земельном участке ранее размещенного НТО, срок действия договора по которому истек или истекает. При этом в договоре должно содержаться положение об обязательном освобождении земельного участка от объекта в день подведения итогов торгов, если победителем торгов стало иное лицо.

Еще в 2018 году в рамках процедуры оценки регулирующего воздействия Уполномоченным была проведена экспертиза указанного муниципального нормативного правового акта, по результатам которой Уполномоченный указал на имеющиеся недостатки с предложениями по их устранению. Несмотря на то что многие предложения бизнесомбудсмена были учтены Экспертно-аналитическим комитетом администрации, предлагаемые изменения в Порядок внесены не были.

3. Другой проблемой, с которой сталкиваются предприниматели, осуществляющие торговую деятельность через НТО, является ограничение максимальной площади НТО в городе Томске, имеющих круглогодичный характер, 25 кв. м. При этом многие объекты фактически имеют большую площадь, за использование которой предприниматели готовы платить в местный бюджет. Но поскольку Постановлением администрации Города Томска от 31.08.2015 № 807 «Об утверждении схемы размещения нестационарных торговых объектов, время функционирования которых имеет круглогодичный характер, на территории муниципального образования «Город Томск», максимальная площадь огра-

ничена, узаконить фактически сложившиеся отношения невозможно. Полагаем, что указанное ограничение максимальной площади нуждается в корректировке в сторону увеличения, что позволит предпринимателям более рационально использовать занимаемые площади, а муниципальному бюджету увеличить неналоговые поступления от использования земель.

4. Стоит отметить, что до настоящего времени в городе Томске не определен порядок размещения НТО на период праздничных мероприятий, а также размещения НТО, используемых для оказания услуг. Еще в 2018 году администрация Города Томска на обращение Уполномоченного указала, что такие документы будут разработаны, однако в 2019 году отметила, что в их разработке нет необходимости, поскольку имеется Постановление администрации Города Томска от 20.07.2015 № 624, которое регламентирует порядок выдачи разрешения на размещение НТО, в том числе на период праздничных мероприятий.

Вместе с тем полагаем, что отсутствие отдельного правового акта, определяющего порядок выдачи разрешения на размещение НТО на период праздничных мероприятий, предполагающего ограниченный срок размещения таких объектов, необходимость оперативности действий органов власти при проведении торгов и заключении соответствующих договоров, негативно отражается на возможности осуществления предпринимательской деятельности через НТО в период праздничных мероприятий и создает возможности для коррупционных проявлений.

Учитывая социальную и экономическую значимость торговой деятельности через НТО, количество занятых в ней, а также число жалоб в данной сфере, Уполномоченный сохранял активность в работе по защите как индивидуальных прав, так и по совершенствованию нормативного правового регулирования размещения НТО. Так, еще в январе 2019 года в Общественную палату РФ были направлены замечания и предложения на проект № 601732-7 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон от 28 декабря 2009 года № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в РФ», призванные усовершенствовать регулирование нестационарной торговли. В письме была отмечена значимость предлагаемых изменений для развития нестационарной торговой деятельности, защиты прав субъектов предпринимательской деятельности, занятых в данной сфере, а также предложены поправки, направленные на уточнение отдельных положений законопроекта. Согласно данным открытых источников, в отношении проекта было выражено много предложений и замечаний, рассмотрение законопроекта было отложено в целях доработки его положений.

3) Незаконное включение объектов недвижимости в перечень объектов, подлежащих налогообложению от кадастровой стоимости.

Постановлением Администрации Томской области от 03.12.2014 № 454а утвержден Порядок определения вида фактического использования объектов недвижимого имущества для целей налогообложения (далее – Порядок).

Указанным Порядком установлены процедуры, осуществляемые уполномоченными органами для определения вида фактического использования объектов недвижимости, назначение которых в соответствии с кадастровыми паспортами или документами технического учета (инвентаризации) предусматривает размещение офисов, торговых объектов, объектов общественного питания и бытового обслуживания либо которые фактически используются для размещения офисов, торговых объектов, объектов общественного питания и бытового обслуживания.

Согласно Порядку, уполномоченным органом по формированию перечня зданий (строений, сооружений) и нежилых помещений, в отношении которых налоговая база определяется как кадастровая стоимость, назначен Департамент по управлению государственной собственностью Томской области, который ежегодно утверждает Перечень объектов для целей налогообложения на предстоящий год на основании имеющихся в его распоряжении данных (по формальным основаниям), а также по результатам определения вида фактического использования объекта недвижимости.

Включение объектов недвижимости в названный перечень ежегодно приводит к спорам между правообладателями объектов недвижимости и Департаментом по управлению государственной собственностью Томской области, в том числе в судебных инстанциях.

Одной из причин разногласий по вопросу обоснованности включения объекта недвижимости в перечень является отсутствие порядка включения объектов недвижимости в перечень по «формальным» основаниям, когда вывод об отнесении объекта к подлежащим налогообложению делается, исходя из вида разрешенного использования земельного участка, на котором расположен объект, или по иным формальным признакам.

В таких случаях собственник объекта недвижимости узнает о включении его объекта в перечень только при получении налогового уведомления, когда перечень сформирован и утвержден распоряжением Департамента по управлению государственной собственностью Томской области.

Возникает указанная ситуация в связи с отсутствием обязанности государственных органов предварительно и заблаговременно уведомлять собственников объектов недвижимости о планируемом включении принадлежащих им зданий, строений, сооружений в перечень по «формальным» основаниям, без определения вида фактического использования объектов недвижимости.

В результате, поскольку собственник не имел возможности оспорить включение принадлежащего ему объекта в перечень в административном порядке, он вынужден обращаться в суд, что оборачивается дополнительными финансовыми и временными издержками как для представителей бизнеса, так и для Департамента по управлению государственной собственностью Томской области.

Так, к Уполномоченному обратился индивидуальный предприниматель в связи с незаконным включением Департаментом по управлению государственной собственностью Томской области принадлежащего предпринимателю объекта недвижимости в Перечень

объектов недвижимости, подлежащих налогообложению от кадастровой стоимости, и начислением в связи с этим налога на имущество физических лиц, от уплаты которого ранее бизнесмен был освобожден, поскольку применяет специальный налоговый режим.

Предприниматель указывал, что в спорном здании фактически осуществляется изготовление хлебобулочных изделий, в том время как Департамент по формальным признакам (на основании данных технического паспорта) определил здание как объект общественного питания, соответствующий требованиям, установленным ст. 378.2 НК РФ. Выезд непосредственно на объект для определения вида его фактического использования не проводился.

Уполномоченным была оказана предпринимателю помощь в подготовке административного искового заявления, сборе необходимых доказательств, а также принято участие в судебном рассмотрении иска предпринимателя в качестве третьего лица.

В ходе изучения материалов дела судом была подтверждена правомерность доводов заявителя о незаконности включения принадлежащего ему объекта в Перечень как не отвечающего требованиям ст. 378.2 НК РФ. Судом установлено, что использованные Департаментом данные технической документации на объект являлись устаревшими и не соответствовали фактическому использованию объекта, которое было подтверждено в ходе судебного рассмотрения дела. Объект был исключен из перечней за 2016, 2017, 2018 и 2019 годы, излишне уплаченный налог на имущество физических лиц предпринимателю возвращен.

2.2.2. Отношения, возникающие при взаимодействии с контрольно-надзорными органами

В соответствии с Законом Томской области № 242-03 Уполномоченный осуществляет ряд полномочий, направленных на обеспечение защиты прав предпринимателей при взаимодействии с контрольно-надзорными органами, включая:

1) Консультирование субъектов предпринимательской деятельности по вопросам, связанным с проведением проверочных мероприятий. Консультирование осуществляется как посредством личного приема, так и по телефону специализированной «горячей линии», которая начала свою работу в 2016 году и продолжает оставаться актуальной для бизнеса. Индивидуальные предприниматели и юридические лица могут оперативно получить консультационную помощь по вопросам, связанным с порядком проведения проверки; правомерности действий должностных лиц, осуществляющих проверку; обжалования действий и решений должностных лиц, в том числе в случае привлечения предпринимателя к административной ответственности и наложения штрафа, временного запрета деятельности или иных мер; исполнения предписаний и др. В 2019 году за консультацией на указанную «горячую линию» обратилось 63 предпринимателя. В основном, предприниматели просят разъяснить основания для проведения внеплановых проверок,

случаи проведения проверок без согласования с органами прокуратуры, сроки и способы уведомления о проведении проверочных мероприятий, информацию о документах, которые должны быть представлены до и после проведения проверки, порядок оспаривания результатов проверки и др.

2) Участие при проведении контрольно-надзорных мероприятий на стороне субъектов предпринимательской деятельности.

Сотрудники аппарата и общественные помощники Уполномоченного регулярно разъясняют субъектам предпринимательской деятельности возможности привлечения Уполномоченного к участию в проверочных мероприятиях. Однако за весь период деятельности института Уполномоченный принял участие лишь в 13 проверках, что объясняется нежеланием субъектов предпринимательской деятельности привлекать дополнительное внимание к проверке, наличием обширной практики взаимодействия с государственными органами, боязнью вызвать недовольство проверяющих. Однако участие Уполномоченного в проверке позволяет на начальном этапе выявить нарушения, допущенные контролерами при осуществлении контрольно-надзорных функций, и оказывать субъектам предпринимательской деятельности помощь в течение всего периода обжалования результатов проверки.

Так, в мае 2019 года Уполномоченный принимал участие в выездной внеплановой проверке, проводимой ГУ МЧС России по Томской области в отношении торгового центра в городе Томске. Данное участие выразилось как в непосредственном присутствии Уполномоченного в торговом центре в день проведения проверочных мероприятий и наблюдением за действиями сотрудников ГУ МЧС России по Томской области при осмотре помещений здания, так и в тщательном изучении документов по результатам проверки на предмет их соответствия требованиям Федерального закона № 294-ФЗ.

Полагая, что в ходе контрольно-надзорного мероприятия и оформлении его результатов контрольным органом были допущены нарушения федерального законодательства, Уполномоченный обратился в прокуратуру Томской области с просьбой провести проверку законности действий сотрудников государственного пожарного надзора. По результатам прокурорской проверки было установлено, что в акте проверки сотрудником ГУ МЧС России по Томской области необоснованно указаны отдельные нарушения противопожарных требований, сам акт проверки вручен представителю торгового центра несвоевременно, в связи с чем в адрес начальника УНДРиПР ГУ МЧС России по Томской области внесено представление и принесен протест.

Кроме того, результаты проверки торгового центра стали предметом судебного обжалования. В рассмотрении Арбитражным судом Томской области заявления торгового центра на действия сотрудников ГУ МЧС России по Томской области в качестве третьего лица на стороне заявителя принимает участие Уполномоченный, который активно поддерживает позицию заявителя и представляет дополнительные доказательства по делу. На дату написания настоящего доклада рассмотрение судебного дела не завершено.

3) Помощь предпринимателям, обратившимся к Уполномоченному в связи с проведенными проверочными мероприятиями путем подготовки правовой позиции по делу, участия в Арбитражном суде третьим лицом на стороне предпринимателя в целях оспаривания результатов проверки, направления мотивированного заключения в контролирующий орган о выявленных нарушениях.

Так, к Уполномоченному обратился индивидуальный предприниматель Асиновского района за помощью в судебном обжаловании результатов внеплановой проверки. Как следовало из представленных предпринимателем документов, в августе 2018 года в отношении предпринимателя Управлением Роспотребнадзора по Томской области в Асиновском районе проведена выездная проверка исполнения ранее выданного предписания, выражавшегося в необходимости обеспечения торгового павильона мелкорозничной торговли в г. Асино водоснабжением и канализацией, отсутствие которых, по мнению контрольного органа, является нарушением п. 3.1 СП 2.3.6.1066-01 «Санитарно-эпидемиологические требования к организациям торговли и обороту в них продовольственного сырья и пищевых продуктов». Предприниматель же полагал, что положения указанного свода правил к возникшим отношениям применению не подлежат, в связи с чем выданное предписание содержит незаконные требования. Уполномоченный, ознакомившись с материалами дела, считая, что позиция заявителя является обоснованной, оказал предпринимателю помощь в подготовке необходимых документов для подачи искового заявления в суд, сборе доказательств по делу. Кроме того, Уполномоченный был допущен судом к участию в процессе в качестве третьего лица на стороне заявителя, где активно поддерживал позицию предпринимателя. По результатам рассмотрения дела исковое заявление Арбитражным судом Томской области было удовлетворено, предписание признано недействительным. Суд, в частности, указал, что в СП 2.3.6.1066-01 отсутствует требование об обязательном оборудовании объектов мелкорозничной сети водоснабжением и канализацией, в связи с чем предписание Управления Роспотребнадзора по Томской области является неправомерным, нарушающим права и законные интересы предпринимателя. Права предпринимателя были восстановлены в полном объеме.

4) Защита прав предпринимателей при взаимодействии с контрольно-надзорными органами во внесудебном порядке.

В целях пресечения допущенных нарушений прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности и положений Федерального закона № 294-ФЗ при проведении проверочных мероприятий Уполномоченный использует инструменты внесудебной защиты, включая направление правовых заключений о выявленных нарушениях и взаимодействие с органами прокуратуры.

Так, при рассмотрении обращения организации из Шегарского района, осуществляющей деятельность по переработке древесины, Уполномоченным был выявлен факт превышения полномочий сотрудником Госпотребнадзора.

В течение нескольких месяцев в суде рассматривалось дело по исковому заявлению прокурора Шегарского района к организации о запрете производственной деятельности по приему и отгрузке древесины в связи с допущенными нарушениями законодательства о пожарной безопасности и санитарно-эпидемиологических требований. В ходе рассмотрения дела истцом в суд была представлена справка, подготовленная сотрудником Отделения надзорной деятельности и профилактической работы Шегарского района по пожарному надзору ГУ МЧС России по Томской области, о размере санитарно-защитной зоны для организации с обоснованием отнесения организации к 3 классу опасности в связи с осуществлением деятельности по распиловке, строганию, обработке, складированию древесины. Полагая, что принятие указанного документа осуществлено инспектором с превышением полномочий, Уполномоченный обратился в ГУ МЧС России по Томской области с предложением о проведении проверки законности действий сотрудника Шегарского отделения по выдаче указанной справки. Согласно ответу ГУ МЧС России по Томской области разъяснение положений санитарных норм и направление справки в адрес прокуратуры Шегарского района не является законным и выходит за рамки полномочий и компетенции сотрудника государственного пожарного надзора. В связи с чем начальником ГУ МЧС России по Томской области отмечено, что указанная справка является недействительной. Кроме того, по данному факту было инициировано проведение служебной проверки. Вышеуказанная справка была исключена из числа доказательств по делу.

По другому делу к Уполномоченному за содействием обратилось юридическое лицо (стоматологическая клиника), полагающее, что Межрегиональным управлением № 81 Федерального медико-биологического агентства России (далее – МУ № 81 ФМБА России) в рамках осуществления государственного санитарно-эпидемиологического надзора за организацией и проведением юридическими лицами производственного контроля незаконно запрашиваются документы о проведении производственного контроля. При изучении требования МУ № 81 ФМБА России о предоставлении документов Уполномоченным было установлено, что оно не соответствует положениям п. 3.2 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» о проведении предварительной проверки, поскольку устанавливает обязательность предоставления документов, а также сроки их предоставления. В случае же если это требование было направлено в организацию в рамках проведения документарной внеплановой проверки, то в силу п. 1 ст. 11, ст. 14 Федерального закона № 294-ФЗ ему должно предшествовать распоряжение или приказ руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора) о проведении проверки, с которым проверяемый субъект должен быть ознакомлен. С учетом изложенного, полагая, что указанным требованием нарушаются права и законные интересы юридического лица, а также положения федерального законодательства, Уполномоченный обратился в прокуратуру Томской области с просьбой провести проверку законности вышеуказанных дей-

ствий МУ № 81 ФМБА России. По результатам проведенной проверки прокуратурой выявлен факт нарушения МУ № 81 ФМБА России законодательства о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора, руководителю МУ № 81 ФМБА России внесено представление. В представлении прокуратуры отмечено, что при проведении органами контроля (надзора) предварительной проверки на юридическое лицо не может быть возложена обязанность и установлен срок предоставления пояснений и иных документов.

2.2.3. Отношения в сфере налогообложения

Анализ поступивших Уполномоченному в 2019 году обращений субъектов предпринимательской деятельности по вопросам реализации налоговыми органами функций налогового контроля говорит о снижении напряженности во взаимоотношениях между налоговыми органами и бизнесом. Так, если в 2018 году Уполномоченному поступило 25 обращений по данному вопросу, то в 2019 году – всего 9 обращений.

Согласно данным Управления ФНС России по Томской области, в 2019 году продолжился высокий рост поступлений. Так, в бюджетную систему РФ с территории Томской области поступило 274,7 млрд руб. (что в 1,5 раза выше показателей 2016 года), из которых 55,9 млрд руб. – в консолидированный бюджет Томской области, 47,8 млрд руб. – страховые взносы.

Однако ежегодная высокая собираемость налогов и сборов на фоне невысоких темпов роста российской экономики говорит об увеличении фискальной нагрузки на бизнес. Способствует этому и внедрение налоговыми органами специальных программных комплексов, которые позволяют дистанционно определять зоны риска, проводить предпроверочный анализ, автоматически отслеживать цепочки формирования налога в масштабах всей страны. Согласно данным Управления ФНС России по Томской области, благодаря системам дистанционного контроля, количество выездных налоговых проверок за 3 года снизилось с 255 до 97 единиц, при этом сумма дополнительно поступивших в бюджет денежных средств по добровольно уточненным налогоплательщиками декларациям выросла со 170 млн руб. до 902 млн руб.

Указанный рост денежных поступлений по результатам налогового контроля, между тем, говорит о болезненности для бизнеса проверочных мероприятий, поскольку по результатам проверок налоговыми органами в большом размере доначисляются налоги на добавленную стоимость, налоги на прибыль, неустойки, штрафы и др.

При этом, однако, субъекты предпринимательской деятельности все реже используют механизмы судебной защиты при оспаривании результатов проверок, проведенных налоговыми органами. Полагаем, что причина этого заключается в отсутствии оптимизма у бизнеса в исходе судебного рассмотрения споров. Ведь, по данным Управления

ФНС России по Томской области, в последние несколько лет лишь около 15 % судебных споров с налоговыми органами завершаются в пользу субъектов предпринимательской деятельности.

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 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 продолжают доначислять индивидуальным предпринимателям страховые взносы, игнорируя понесенные ими расходы.

Так, в 2019 году 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, применяю-

щих 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.

В целом, к сожалению, 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.

Вместе с тем считаем необходимым отметить положительные моменты взаимодействия Уполномоченного с Управлением ФНС России по Томской области, направленные на поддержку субъектов предпринимательской деятельности. Уполномоченный является членом общественного совета при Управлении ФНС России по Томской области, задачей которого является содействие налоговым органам в обеспечении защиты и согласования общественно значимых интересов граждан, общественных объединений, организаций, органов государственной власти при решении наиболее важных вопросов в сфере деятельности налоговых органов региона.

Кроме того, Уполномоченный принимает участие в публичных обсуждениях правоприменительной практики, ежеквартально проводимых Управлением ФНС России по Томской области, где рассматриваются итоги деятельности налоговых органов Томской области, новации для бизнеса, а также наиболее значимые для налогоплательщиков вопросы. В течение нескольких лет Уполномоченный активно взаимодействует с налоговыми органами в связи с введением информационных систем (ККТ, ЕГАИС и др.), оперативно получая информацию, необходимую для консультирования субъектов предпринимательской деятельности.

2.2.4. Отношения, связанные с деятельностью правоохранительных органов

Стоит отметить, что в последнее время Уполномоченному поступает все больше обращений, связанных с незаконным уголовным преследованием предпринимателей, проведением сотрудниками правоохранительных органов следственных действий и иных мероприятий, имеющих негативные последствия для ведения бизнеса.

В аппарат Уполномоченного поступают жалобы представителей бизнеса по фактам изъятия значительных объемов документов и электронных носителей информации в ходе проведения следственных действий и гласных оперативно-розыскных мероприятий, что создает препятствия для возможности осуществления предпринимательской деятельности. При этом получить у представителей правоохранительных органов копии

изъятых документов зачастую бывает проблематично. Так, к Уполномоченному обратился руководитель юридического лица в связи с действиями сотрудников ОМВД Советского района г. Томска, которыми в ходе оперативно-розыскных мероприятий была произведена выемка бухгалтерских документов и компьютера, принадлежащих как организации, в отношении директора которой проводились следственные действия, так и другого юридического лица, не имеющего отношения к проверяемому лицу, но находящегося в том же офисе. В течение нескольких месяцев организация не может получить у сотрудников полиции копии изъятых бухгалтерских документов, в связи с чем не имеет возможности сформировать и представить налоговую отчетность, информацию по запросам налоговых органов, произвести расчеты с контрагентами, производить отгрузку товаров, вести обычную хозяйственную деятельность.

Кроме того, анализ обращений предпринимателей показывает, что на практике распространены случаи, когда уголовное дело возбуждается не в отношении конкретного предпринимателя или должностного лица организации, а по факту совершения преступления. Такие дела могут расследоваться в течение нескольких лет (с учетом приостановления расследования) с совершением всех процессуальных действий, включая изъятие документов, допрос свидетелей и т.д., а затем нередко принимается постановление о прекращении уголовного дела. Несмотря на то что формально субъект предпринимательской деятельности не был фигурантом уголовного дела, период расследования дестабилизирует работу бизнеса, отрицательно влияет на сформировавшуюся деловую репутацию и, как результат, может привести к полному прекращению предпринимательской деятельности.

Так, к Уполномоченному обратился глава КФХ в связи с взысканием с него прокуратурой Шегарского района Томской области в судебном порядке субсидии в размере 1 357 434 руб., на которую он приобрел трактор и крупный рогатый скот.

Судом первой инстанции в удовлетворении иска прокурора было отказано, однако в октябре 2018 года апелляционная инстанция поддержала доводы прокурора, постановив обязать главу КФХ вернуть грант в полном размере в бюджет Томской области.

Несмотря на гражданско-правовой характер спора, в период рассмотрения дела судом второй инстанции на основании заявления прокурора Шегарского района по факту мошеннических действий главы КФХ при получении гранта возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 159 УК РФ.

В марте 2019 года постановлением президиума Томского областного суда апелляционное определение суда отменено, прокурору района отказано в удовлетворении иска о взыскании с главы КФХ средств гранта в полном объеме. Суд отметил, что обстоятельства, на которые указывал прокурор в иске, не могли повлечь вывод о нецелевом использовании ответчиком денежных средств и применении таких мер ответственности, как истребование у получателя бюджетных средств.

Однако, несмотря на решение суда надзорной инстанции, подтвердившее правомерность действий главы КФХ при получении гранта, уголовное дело несколько месяцев по-

сле принятия судебного акта не прекращалось, предпринимателя, его родственников и соседей сотрудники полиции периодически вызывали на допросы, что негативно отражалось на возможности ведения деятельности и репутации предпринимателя в районе. Лишь после вмешательства Уполномоченного, при участии прокуратуры области указанное уголовное дело было прекращено. В течение полутора лет: с момента подачи прокурором иска и до прекращения уголовного дела – Уполномоченный оказывал главе КФХ консультативно-правовую помощь, неоднократно обращался в прокуратуру, органы полиции в целях защиты прав предпринимателя, доказывая необоснованность предъявленных ему обвинений.

Представленная ситуация с главой КФХ наглядно показывает, как отношения гражданско-правового характера в правоохранительной практике легко переходят на уровень уголовного преследования с соответствующими правовыми последствиями.

Еще одной тематикой поступивших от субъектов предпринимательской деятельности Уполномоченному обращений уголовно-правового характера является бездействие правоохранительных органов, выразившееся в отказе в возбуждении уголовного дела, волокита при расследовании 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).

В октябре 2019 года к Уполномоченному обратился индивидуальный предприниматель с жалобой на бездействие сотрудников полиции при рассмотрении заявления о возбуждении уголовного дела. Как следовало из представленных документов, предприниматель в течение года использовал для размещения пекарни нежилое помещение, регулярно платил арендную плату и коммунальные платежи его собственнику. Однако в результате возникших разногласий между предпринимателем и собственником относительно размера платы за электроэнергию последний, полагая, что у предпринимателя образовалась задолженность в размере 50 тыс. руб., изъял все принадлежащее предпринимателю дорогостоящее оборудование, находящееся в помещении, а также прекратил доступ в это помещение, тем самым лишив предпринимателя возможности продолжать осуществлять свою деятельность. Полагая, что действия арендодателя являются самоуправством (ст. 330 УК РФ), индивидуальный предприниматель обратился с заявлением о возбуждении уголовного дела в ОМВД России по Октябрьскому району г. Томска. Однако в течение нескольких месяцев (с марта 2019 года) органами полиции не пред-

принимались какие-либо действия, а в июле 2019 года было принято решение об отказе в возбуждении уголовного дела. В целях оказания содействия предпринимателю в защите его прав и законных интересов Уполномоченный обратился в прокуратуру области с просьбой провести проверку соблюдения органами полиции требований федерального законодательства при рассмотрении заявления о преступлении, а также достаточности и обоснованности принятых ими действий. По результатам проведенной прокуратурой проверки было установлено, что органами полиции необоснованно было принято решение об отказе в возбуждении уголовного дела, в связи с чем прокурором района дано поручение провести дополнительные проверки по обращению и принять обоснованное процессуальное решение.

Кроме того, по фактам нарушения разумного срока уголовного судопроизводства, длительности проведения и принятия процессуальных решений по их результатам прокуратурой Октябрьского района г. Томска в порядке надзора в адрес начальника ОМВД России по Октябрьскому району г. Томска внесено требование об устранении нарушений закона, которое было рассмотрено и удовлетворено.

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.

В своих обращениях Уполномоченному предприниматели отмечают нарушение органами полиции не только положений УПК РФ, связанных с волокитой при рассмотрении их заявлений, но и на нарушение положений Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» при рассмотрении обращений по делам, не связанным с уголовно-правовыми отношениями.

Так, Уполномоченному поступило обращение индивидуального предпринимателя из Верхнекетского района Томской области в связи с тем, что его жалоба на служебное поведение сотрудников полиции при проведении контрольной закупки не была надлежащим образом рассмотрена руководством районного отделения. В целях оказания содействия предпринимателю Уполномоченным было направлено обращение в прокуратуру Верхнекетского района о проведении проверки соблюдения федерального законодательства при рассмотрении органами полиции обращения заявителя. По результатам проведенной проверки прокуратурой района подтвержден факт нарушения Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» в той части, что решение начальника ОМВД России по Верхнекетскому району Томской области не отвечает требованиям полноты и мотивированности, также заявителю не было направлено уведомление о продлении срока рассмотрения обращения. В связи с чем в адрес руководства отдела полиции было внесено представление об устранении выявленных нарушений.

Стоит отметить, что проблема бездействия и волокиты органов полиции проявляется не только в отношении субъектов предпринимательской деятельности, но также при взаимодействии с Уполномоченным при осуществлении им своих полномочий.

Согласно 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 пятнадцати дней со дня получения соответствующего обращения.

Однако на практике нередко возникают ситуации, когда органы полиции не только нарушают установленные законом сроки предоставления запрашиваемой Уполномоченным информации, но и оставляют запросы без рассмотрения по существу. В результате для оказания помощи в получении от органов полиции необходимых для осуществления своей деятельности сведений бизнес-омбудсмен вынужден обращаться в прокуратуру.

Так, для получения информации о результатах рассмотрения органами полиции заявления индивидуального предпринимателя о совершенных в отношении него противоправных действиях Уполномоченным был направлен запрос в ОМВД России по Кировскому району г. Томска. Не получив в установленное законодательством время ответ на запрос, Уполномоченный обратился в УМВД России по Томской области для получения необходимой для работы информации. Ответ на указанный запрос также не был получен в установленные сроки. В результате Уполномоченный был вынужден обратиться в прокуратуру Томской области для проведения проверки законности бездействия органов полиции в части направления ответов по запросам Уполномоченного. Лишь после вмешательства прокуратуры было установлено, что ответы на запросы были отправлены органами полиции Уполномоченному, но до адресата не дошли. Вместе с тем прокуратурой области был подтвержден факт нарушения порядка и срока рассмотрения должностными лицами ОМВД России по Кировскому району г. Томска запроса Уполномоченного, в связи с чем надзирающим прокурором внесено представление об устранении нарушений федерального законодательства.

Взаимодействие Уполномоченного с органами полиции через прокуратуру Томской области не является эффективным, поскольку приводит к затягиванию сроков рассмотрения обращений субъектов предпринимательской деятельности и отвлекает надзирающий орган от решения более важных задач своей деятельности. В связи с чем выражаем надежду, что в дальнейшем, несмотря на высокую загруженность органов полиции, рассмотрение запросов Уполномоченного и предоставление необходимой информации будет осуществляться в пределах пятнадцатидневного срока, установленного Федеральным законом от 07.05.2013 № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в РФ».

2.2.5. Оказание медицинских услуг

Помимо обозначенных выше традиционно конфликтных сфер, к Уполномоченному поступали жалобы и обращения, касающиеся новых затруднений предпринимателей в отдельных отраслях. В этих жалобах обозначены проблемы, затрагивающие целые сферы предпринимательской деятельности, и связаны они с изменением их регулирования или правоприменительной практики.

Несколько жалоб предпринимателей было связано с проблемой доступа частных медицинских организаций к оказанию услуг населению в рамках обязательного медицинского страхования. Обращавшиеся к бизнес-омбудсмену субъекты предпринимательской деятельности указывали на следующие проблемы в данной сфере:

- невключение в Территориальную программу обязательного медицинского страхования государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи (далее – Территориальная программа);

- незначительность доли квот, выделяемых частным медицинским организациям, оказывающим медицинскую помощь в соответствии с Территориальной программой на оказание соответствующих услуг, по сравнению с долей квот, выделяемых государственным медицинским организациям в связи с отсутствием критериев распределения объемов финансирования между медицинскими организациями, участвующими в Территориальной программе. При этом организация, работающая в системе обязательного медицинского страхования, 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;

- не соответствующие рыночным ценам тарифы на оказание отдельных медицинских услуг в рамках обязательного медицинского страхования.

Согласно сведениям Департамента здравоохранения Томской области, доля затрат на медицинскую помощь по обязательному медицинскому страхованию, оказанную негосударственными (немуниципальными) медицинскими организациями, в общих расходах на выполнение территориальной программы обязательного медицинского страхования, составила в 2017 году – 3,9 %, в 2018 году – 4,2 %, в 2019 году – 4,2 % (этот показатель чуть выше, чем в среднем по стране по данным федерального Фонда обязательного медицинского страхования – 2,5 % в 2016 году).

Как отмечали заявители, 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 РФ» возложена обязанность по разработке проекта территориальной программы обязательного медицин-

ского страхования в субъекте РФ, распределение объемов оказания медицинской помощи, рассмотрение тарифов и другие полномочия.

В целях изменения сложившейся ситуации, защиты интересов частного бизнеса Уполномоченный неоднократно обращался к председателю Комиссии, заместителю Губернатора Томской области по социальной политике об изменении состава Комиссии путем включения представителей негосударственных медицинских организаций. Однако указанные обращения остаются без удовлетворения со ссылкой на то, что состав Комиссии утвержден с соблюдением принципа паритетности и основания для исключения из состава Комиссии действующего представителя отсутствуют.

Стоит отметить, что указанные частными медицинскими клиниками проблемы работы в системе обязательного медицинского страхования актуальны не только для организаций Томской области, но и для других регионов РФ. Так, еще в 2018 году на V Национальном конгрессе частных медицинских организаций представитель Федеральной антимонопольной службы России указал, что зачастую «выделение квот частным клиникам основано на дискриминационном принципе. Остается непонятным, какими критериями руководствовалась комиссия по разработке территориальной программы обязательного медицинского страхования при распределении объемов и формировании тарифов по ряду профилей медицинской помощи, особенно тех, где представлены частные клиники. И даже между частными клиниками распределение квот проводится комиссией не прозрачно, нет понимания расчетов критериев распределения квот». В связи с чем перед Федеральной антимонопольной службой России поставлена задача описать правила распределения объемов распределения квот в системе обязательного медицинского страхования и предложить соответствующие «методические указания» субъектам РФ.

Полагаем, что предложения Федеральной антимонопольной службой будут реализованы на практике, что позволит улучшить конкурентную среду в сфере оказания медицинских услуг и обеспечить адекватный баланс между государственными и частными медицинскими учреждениями.

2.2.6. Авторские и интеллектуальные права

В 2019 году вновь обострилась проблема привлечения к ответственности предпринимателей в связи с незаконным использованием объектов интеллектуальной собственности. Субъектами нарушений зачастую выступают представители малого бизнеса, которые, не обладая достаточными правовыми знаниями, использовали объекты интеллектуальной собственности без оформления отношений по использованию средств индивидуализации товаров в соответствии с требованиями законодательства. В результате в отношении таких предпринимателей сотрудниками полиции составляются протоколы об административном правонарушении, предусмотренном ч.2 ст. 14.10 КоАП РФ – реализация товара, содержащего незаконное воспроизведение чужого товарного знака.

Ответственность за подобные нарушения для индивидуальных предпринимателей установлена в виде административного штрафа от 50 тыс. руб., для юридических лиц – от 100 тыс. руб. с конфискацией предметов, содержащих незаконное воспроизведение товарного знака, знака обслуживания, наименования места происхождения товара.

Так, к Уполномоченному обратился индивидуальный предприниматель из Александровского района Томской области с тем, что по итогам контрольной закупки правоохранительными органами были изъяты кроссовки с логотипами известных брендов. В связи с отсутствием заключенного лицензионного соглашения с организациями – правообладателями товарных знаков в отношении индивидуального предпринимателя были составлены 2 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. 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 обоим 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.

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, и конфискации товара может негативно отразиться на финансовой деятельности вплоть до принудительного прекращения предпринимательской деятельности в связи с отсутствием средств на продолжение ведения бизнеса.

Вина предпринимателей в данных случаях не может быть оспорена, вследствие чего помощь Уполномоченного заключается в оказании содействия по составлению процессуальных документов либо ходатайств о применении судом отдельных положений закона, позволяющих назначить наказание ниже низшего предела с учетом материального положения правонарушителя, либо о признании нарушения малозначительным и прекращения производства по делу. Одновременно с этим Уполномоченным осуществляется профилактическая работа с предпринимателями на тему разъяснения действующего законодательства в области защиты интеллектуальной собственности, а также недопустимости совершения подобных административных правонарушений в дальнейшей деятельности.

Также во всех субъектах РФ все более распространенной становится практика судебной защиты 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 возможностями обратиться за квалифицированной юридической помощью. При этом предъявляемые ко взысканию суммы с ответчиков часто очень высоки, поскольку законодательные пределы компенсации варьируются от 10 тыс. руб. до 5 млн руб.

По указанной категории дел помощь Уполномоченного заключается в правовом консультировании по порядку оспаривания требований представителя собственника, проверке представленных им в обоснование своей позиции документов, а также в части возможности уменьшения суммы компенсации. При этом особое внимание уделяется соблюдению норм процессуального права, выражающихся в проверке надлежащего оформления доказательств по делу (правоустанавливающих документов, видеозаписи).

Однако 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, нарушение этих прав не являлось существенной частью его предпринимательской деятельности и не носило грубый характер, количество дел о взыскании компенсации за незаконное использование интеллектуальной собственности не уменьшается.

Вместе с тем стоит отметить, что 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. Представляется, что борьба с производством и распространением контрафактной продукции должна вестись в отношении крупных звеньев системы продажи контрафакт-

ного товара, а не в отношении розничных продавцов, результатом взыскания компенсации с которых будет являться получение разовой материальной выгоды, а не прекращение нарушения интеллектуальных прав.

2.3. Реализация специальных полномочий Уполномоченного

Федеральным законом от 07.05.2013 № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в РФ», Законом Томской области от 27.12.2013 № 242-03 «Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Томской области», иными федеральными законами 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 без специального разрешения посещать места содержания под стражей;

- 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 норма-

тивные 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.

2.3.1. Участие в судебной защите субъектов предпринимательской деятельности

Практика участия Уполномоченного в судебных делах в интересах субъектов предпринимательской деятельности показывает востребованность и необходимость такого полномочия бизнес-омбудсмена.

На необходимость оказания 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 2018 году (Постановление от 30.05.2019 № 1694).

В 2019 году Уполномоченный принял участие в 13 судебных делах, рассматриваемых в арбитражных судах и судах общей юрисдикции, в качестве третьего лица на стороне предпринимателей или заинтересованного лица.

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 РФ 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 большая часть ходатайств Уполномоченного о вступлении в процесс в качестве третьего лица на стороне субъекта предпринимательской деятельности была судами удовлетворена.

Необходимость участия в деле Уполномоченный определяет самостоятельно 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.

Анализ категорий судебных дел, в которых сотрудники аппарата Уполномоченного принимали участие в 2019 году, показывает, что в основном такие дела были связаны с обжалованием действий (бездействия), решений или ненормативных правовых актов органов государственной власти и органов местного самоуправления. Большое число указанной категории дел объясняется тем, что при возникновении спорной ситуации или наличии правового пробела чиновники не готовы брать на себя ответственность за принятие решения в пользу заявителя, боясь обвинений со стороны контролирующих (надзорных) органов в коррупции или превышении полномочий. В связи с чем единственным способом решения вопроса становится его судебное рассмотрение, причем в судах нескольких инстанций.

Так, к Уполномоченному обратился директор юридического лица в связи с привлечением общества к ответственности по ч. 4 ст. 14.1 КоАП РФ. Как было установлено в процессе изучения дела, в ходе проверки, проведенной Комитетом по контролю, надзору и лицензированию в сфере образования Томской области, были обнаружены признаки административного правонарушения, выразившиеся в осуществлении предпринимательской деятельности с грубым нарушением требований и условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией), а именно: нарушены лицензионные требования и условия, предусмотренные пп. «а», «б», «г», «д», «ж» п. 6 Положения о лицензировании образовательной деятельности, утвержденные постановлением Правительства РФ от 28.10.2013 № 966. С указанными выводами проверяющего органа заявитель был не согласен. По результатам рассмотрения представленных заявителем документов Уполномоченным сделан вывод, что при составлении протокола не были в полной мере установлены обстоятельства, являющиеся основанием для привлечения к административной ответственности по ч. 4 ст. 14.1 КоАП РФ. Бизнес-омбудсменом была оказана помощь организации в подготовке отзыва в Арбитражный суд Томской области по делу об административном правонарушении, также заявлено ходатайство о вступлении в процесс в качестве третьего лица. В ходе судебного рассмотрения дела Уполномоченный указывал на выявленные недостатки по делу, а также просил суд решить вопрос о возможности замены штрафа предупреждением или устным замечанием при вынесении наказания. Арбитражный суд встал на сторону проверяющего органа, привлек юридическое лицо к ответственности, однако, применив ст. 4.1.1 КоАП РФ, заменил административный штраф на предупреждение. Указанное решение суда общество обжаловать не стало.

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 резуль-

татам проверки, проведенной Томской таможней, было отказано в предоставлении льготы по уплате таможенных платежей (налога на добавленную стоимость). 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. Определение суда было обжаловано Уполномоченным в вышестоящей инстанции. Однако 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.

Однако все же судьи Арбитражного суда Томской области, в основном, удовлетворяют ходатайства Уполномоченного о допуске в процесс по спору между субъектом предпринимательской деятельности и органом власти, тем самым позволяя Уполномоченному реализовать свое право за защиту предпринимателя.

Так, на дату написания настоящего доклада не завершено рассмотрение нескольких арбитражных дел по заявлениям организаций об обжаловании действий и решений ГУ МЧС России по Томской области по результатам проведенных внеплановых проверок. Уполномоченный, полагая, что в ходе проверочных мероприятий сотрудниками Госпожнадзора были допущены нарушения положений Федерального закона № 294-ФЗ, представил в дела отзывы, а также принимает участие в процессе, защищая интересы субъектов предпринимательской деятельности.

Сложнее обстоит практика с возможностью участия Уполномоченного по делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции. Согласно действующему процессуальному законодательству, Уполномоченный может вступить в процесс только по административным делам, рассматриваемым по правилам КАС РФ (в случае если заявитель укажет Уполномоченного в качестве участника процесса).

В 2019 году Уполномоченный также принимал участие в качестве заинтересованного лица в судах общей юрисдикции при оспаривании субъектами предпринимательской деятельности нормативных правовых актов, которыми принадлежащие им объекты недвижимости были включены в перечень объектов недвижимости для целей налогообложения от кадастровой стоимости. Так, благодаря совместным усилиям представителя индивидуального предпринимателя и Уполномоченного в судебном порядке удалось до-

казать необоснованность включения в указанный перечень объекта недвижимости, используемого для производственной деятельности, который был включен в перечень Департаментом по управлению государственной собственностью Томской области как объект бытового обслуживания.

По делам об административных правонарушениях, рассматриваемых в судах общей юрисдикции, бизнес-омбудсмен 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. Связано это с тем, что ст. 25.5.1 КоАП РФ прямо предусмотрена только возможность участия Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей по делам об административных правонарушениях в области предпринимательской деятельности в качестве защитника лица, привлекаемого к административной ответственности. Региональные уполномоченные таким правом до настоящего времени не наделены, что существенно ограничивает их полномочия на административную защиту предпринимателей, в то время как большинство административных дел с участием субъектов предпринимательской деятельности, в силу пункта 33 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса РФ об административных правонарушениях», подлежат рассмотрению в судах общей юрисдикции, как и дела о привлечении к административной ответственности руководителей организаций.

Таким образом, единственным возможным способом оказания помощи предпринимателям, обратившимся к Уполномоченному в связи с их привлечением к административной ответственности по делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции или должностными лицами органов государственной власти и местного самоуправления, является содействие в выработке правовой позиции по делу, а также подготовка необходимых процессуальных документов.

Так, к Уполномоченному обратилось юридическое лицо из Асиновского района, в отношении которого Асиновским городским прокурором по результатам рассмотрения проверки исполнения требований законодательства о противодействии коррупции вынесено постановление о возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 19.29 КоАП РФ (нарушение антикоррупционного законодательства). Минимальный размер административного штрафа, предусмотренный санкцией указанной статьи, составляет для юридических лиц 100 тыс. руб. Вменяемое заявителю правонарушение выразилось в ненаправлении (несвоевременном направлении) обществом сведений о привлечении к трудовой деятельности на условиях трудового договора бывшего муниципального служащего, замещавшего должность, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами, представителю нанимателя (работодателя) по последнему месту его службы в установленном действующим законодательством порядке, что является нарушением Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Из представленных обществом документов следовало,

что состав административного правонарушения в полном объеме подтверждался собранными прокурором доказательствами. В связи с чем в целях оказания содействия организации в уменьшении размера наказания за вменяемое правонарушение Уполномоченным был подготовлен проект отзыва общества на Постановление о возбуждении дела об административном правонарушении, в котором, в частности, содержалось предложение о применении судом ч. 3 ст. 4.1 КоАП РФ – назначении наказания ниже низшего предела (по делам данной категории недопустима замена штрафа предупреждением в соответствии со ст. 4.1.1 КоАП РФ). Судом при вынесении решения было учтено тяжелое материальное положение организации, отсутствие отягчающих обстоятельств, в связи с чем административный штраф был снижен в два раза относительно минимального размера штрафа, предусмотренного санкцией ст. 19.29 КоАП РФ.

По другому делу к Уполномоченному за помощью обратился индивидуальный предприниматель из Каргасокского района, в отношении которого сотрудниками полиции был составлен протокол об административном правонарушении, предусмотренном ч. 3 ст. 14.16 КоАП РФ, в связи с нарушением установленного запрета на реализацию алкогольной продукции в ночное время. В частности, в протоколе отмечалось, что индивидуальный предприниматель посредством продавца осуществил продажу банки пива в магазине-закусочной, в ночное время в закрытой таре, в то время как тару с алкогольным напитком перед передачей покупателю необходимо было вскрыть. Свои доводы сотрудник полиции подтверждал актом контрольной покупки, протоколом изъятия, экспертным заключением, иными документами. Для содействия в защите прав предпринимателя Уполномоченным была оказана помощь в подготовке необходимых процессуальных документов, дана юридическая консультация по сбору и представлению дополнительных доказательств в подтверждение отсутствия вины предпринимателя во вменяемом ему правонарушении. В частности, Уполномоченным было отмечено, что при сборе доказательств по делу органами полиции были допущены процессуальные нарушения требований, установленных КоАП РФ. Кроме того, указано, что предприниматель не мог являться субъектом нарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 14.16 КоАП РФ, поскольку он не осуществлял непосредственную продажу алкогольной продукции в ночное время, но при этом неоднократно разъяснял своим сотрудникам необходимость соблюдения требований Федерального закона от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции», в том числе касающихся порядка продажи алкогольной продукции в ночное время. По итогам рассмотрения всех представленных по делу доказательств мировой судья судебного участка Каргасокского судебного района прекратил производство по делу об административном правонарушении в связи с отсутствием в действиях индивидуального предпринимателя состава вменяемого ему правонарушения.

Однако зачастую предпринимателям требуется не только консультативная помощь в подготовке документов по делам об административных правонарушениях, но и поддерж-

ка 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 по защите прав предпринимателей, правом вступать в административные дела в качестве защитников субъектов предпринимательской деятельности.

В 2019 году Законодательная Дума Томской области в целях обеспечения государственной защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, а также совершенствования механизма их защиты, в рамках реализации права законодательной инициативы разработала проект Федерального закона «О внесении изменений в ст. 25.5.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях». Проектом предлагается закрепить право региональных уполномоченных на защиту прав предпринимателей в судебных процессах по делам об административных правонарушениях напрямую, без передачи им соответствующих прав Уполномоченным при Президенте РФ по защите прав предпринимателей. Проект получил положительную оценку уполномоченных по защите прав предпринимателей из многих субъектов РФ. К сожалению, Аналитическим управлением Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания РФ проект законодательной инициативы направлен на доработку.

Вместе с тем в разработанном в 2019 году Министерством юстиции РФ проекте Процессуального кодекса РФ об административных правонарушениях предусмотрена возможность участия в качестве представителей уполномоченных по правам человека, ребенка, по защите прав предпринимателей в производстве по делам об административных правонарушениях. Указанные положения указывают на понимание на федеральном уровне необходимости повышения эффективности деятельности, проводимой уполномоченными по отстаиванию прав и законных интересов своих заявителей, в том числе путем судебного представительства.

2.3.2. Право без специального разрешения посещать места содержания под стражей

В 2019 году Уполномоченным при содействии УФСИН России по Томской области неоднократно было реализовано полномочие, предусмотренное статьей 7 Федерального закона от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», а также статьей 24 Уголовно-исполнительного кодекса РФ, связанное с правом без специального разрешения посещать места содержания под стражей. Связано это с участившимися случаями обращения к бизнес-омбудсмену 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. 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 присутствуют помощник начальника УФСИН по Томской области по соблюдению прав человека в УИС и начальник учреждения.



Встреча Уполномоченного с предпринимателем, находящимся в СИЗО, 22.08.2019

В настоящее время 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».

В силу ч. 1.1 ст. 108 УПК РФ (в ред. от 02.08.2019) 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 первой – четвертой, 159.1 – 159.3, 159.5, 159.6, 160, 165 и 201 Уголовного кодекса РФ, если эти пре-

ступления 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 пятой – седьмой, 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 РФ.

В соответствии с п. 7 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 15.11.2016 № 48 «О практике применения судами законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности за преступления в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности» для разрешения вопроса о предпринимательском характере деятельности судам надлежит иметь в виду, что предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке.

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 удовлетворяют.

Так, к Уполномоченному обратился директор юридического лица, в отношении которого возбуждено уголовное дело по ч. 4 ст. 159 УК РФ по факту обмана дольщиков при строительстве жилого дома. 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 за-

ключения под стражей в очередной раз судом была продлена, поскольку суд не усмотрел «предпринимательского» характера вменяемого подозреваемому преступления.

Другим основанием для применения к предпринимателям меры пресечения в виде заключения под стражу является вменение наряду со статьей 159 УК РФ статьи 210 УК РФ «Организация преступного сообщества или участие в нем», санкция которой предусматривает до 20 лет лишения свободы. Для возбуждения уголовного дела по этой статье достаточно факта создания структурированной группы, целью которой является извлечение прибыли. Причем нередко по данной статье привлекается сразу несколько сотрудников одного юридического лица. Размытость формулировок сделала возможным использование следствием ст. 210 УК РФ для достижения собственных целей: оказания давления на обвиняемых; продления срока содержания под стражей; содержания в СИЗО лиц, к которым такая мера пресечения не могла быть применена; продления сроков следствия и т.д. Так, к Уполномоченному обратился бывший директор юридического лица, деятельность которого заключалась в оказании информационных услуг о сдающемся в аренду жилье. В отношении директора и нескольких его сотрудников возбуждено уголовное дело по ч. 4 ст. 159 УК РФ и ст. 210 УК РФ, он заключен под стражу. Как следовало из постановления о возбуждении уголовного дела, заявитель обвинялся в совершении действий по созданию преступного сообщества в целях обогащения, для чего он разработал:

- структуру и иерархическое построение преступного сообщества с внутренней дисциплиной и беспрекословным подчинением по вертикали, в которое должны были войти три организационные группы – территориально-обособленные структурные подразделения преступного сообщества, действующие в качестве обособленных подразделений юридического лица;
- распределение между ним и руководителями структурных подразделений степени участия в организации и руководстве преступного сообщества;
- распределение ролей и функциональные обязанности участников преступного сообщества в соответствии с положением, занимаемым в иерархическом построении преступного сообщества – менеджер, управляющий офисом, управляющий обособленного подразделения.

Между тем, указанные действия, по сути, являются действиями по построению и ведению бизнеса, обучению специалистов в области продаж и управлению персоналом, основанными на общераспространенных методиках ведения бизнеса, что в настоящее время обвиняемый пытается доказать следствию и суду, в том числе при помощи письменных доказательств, представленных Уполномоченным.

Проблема участвовавшей практики дополнительного вменения ст. 210 УК РФ по уголовным делам об экономических преступлениях, когда признаки сообщества обусловлены обычной деятельностью организации, была отражена в Ежегодном докладе Президенту РФ Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей. В частности, Б.Ю. Титов предложил исключить применение статьи 210 УК РФ («Организа-

ция преступного сообщества (преступной организации) или участие в нем (ней)») по уголовным делам, возбужденным по факту либо в отношении лиц, подозреваемых в совершении преступления в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. Президент РФ В.В. Путин во время прямой линии в июле признал, что статья не лишена недостатков и под нее «можно подвести совет директоров любой организации». И уже зимой 2019 года Президентом РФ в порядке реализации законодательной инициативы в Государственную Думу Федерального Собрания РФ направлен законопроект № 871811-7 «О внесении изменений в Уголовный кодекс РФ и статью 28-1 Уголовно-процессуального кодекса РФ (в части совершенствования уголовно-правового регулирования в сфере экономических отношений)». Законопроектом предлагается внести поправки в ст. 210 УК РФ в виде примечания, где будет указано, что работников и руководителей компании, обвиненной в нарушениях, нельзя обвинять в участии в организованной преступной группировке только исходя из штатной структуры юридического лица. Единственное исключение – когда это юридическое лицо было заведомо создано только для совершения преступления. Как отмечается в пояснительной записке к законопроекту, в судебной и следственной практике «наметилась тревожная тенденция, проявляющаяся в том, что положения статьи применяются формально» в отношении работников организаций, «которые осуществляют обычную экономическую и иную деятельность и никак не связаны с профессиональной организованной преступностью».

Надеемся, что принятие указанного законопроекта позволит исключить привлечение к уголовной ответственности сотрудников юридического лица по ст. 210 УК РФ только в силу организационно-штатной структуры этого юридического лица, его структурного подразделения и совершения какого-либо преступления в связи с осуществлением ими предпринимательской или иной экономической деятельности.

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

Статьей 21 Федерального закона № 294-ФЗ прямо предусмотрено право субъектов предпринимательской деятельности привлекать Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей 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 № 294-ФЗ органами государственного контроля (надзора).

За период своей деятельности Уполномоченный принял участие в 13 выездных проверках, проведенных территориальными органами федеральных органов исполнительной власти и органами государственной власти Томской области.

В 2019 году Уполномоченный принял участие в трех проверках, проводимых:

- ГУ МЧС России по Томской области (внеплановая выездная проверка, организованная на основании обращения гражданина);
- МУ № 81 ФМБА России (плановые выездные проверки).



Проведение выездной проверки представителями МУ № 81 ФМБА России в ЗАТО Северск в продуктовом магазине с участием Уполномоченного по заявлению предпринимателя, 26.07.2019

Результаты внеплановой проверки, проведенной ГУ МЧС России по Томской области, обжалуются в судебном порядке при активном участии Уполномоченного.

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 обеспечивает «баланс сил» в ходе проверочного процесса, хотя выполняет наблюдательную функцию;
- 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 допускались следующие нарушения при организации проверочных мероприятий:

- распоряжения (приказы) о проведении проверок не соответствовали установленным требованиям;
- сроки проведения мероприятий по контролю не соответствовали датам начала и окончания проведения проверок;
- необоснованно расширялся предмет проверки;
- превышалась продолжительность проверки;
- превышались полномочия должностных лиц при издании распоряжений о проведении проверок;
- нарушались требования к оформлению результатов проверок;
- осуществлялась подмена внеплановых проверок административными расследованиями.

Полагаем, что участие Уполномоченного при проведении проверок может способствовать недопущению указанных нарушений на начальной стадии проведения контрольно-надзорного мероприятия и обеспечить соблюдение прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности. В связи с чем Уполномоченным продолжается работа по информированию предпринимателей о возможности участия в проверках, в том числе посредством размещения информации на официальном сайте Уполномоченного, через общественных представителей и контрольно-надзорные органы.

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

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, Уполномоченный 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, Уполномоченному поступила жалоба индивидуального предпринимателя на действия администрации Ленинского района Города Томска, которая до истечения срока для добровольного исполнения решения суда, связанного со сносом торгового павильона, требовала в кратчайшие сроки исполнить решение суда. Полагая, что указанные действия ор-

гана местного самоуправления являются злоупотреблением полномочиями, Уполномоченный направил в администрацию района соответствующее заключение о недопустимости нарушения действующего законодательства. Кроме того, прокурор Ленинского района г. Томска также объявил предостережение главе администрации Ленинского района Города Томска по факту установления преждевременного срока сноса торгового павильона. Требование администрации было отозвано.

Между тем, указанное правомочие используется Уполномоченным при рассмотрении жалоб предпринимателей 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 и зачастую оставляются без удовлетворения. При таких обстоятельствах, при выявлении нарушений прав и законных интересов предпринимателей, в рамках Соглашения о взаимодействии, соответствующая информация направляется Уполномоченным в прокуратуру Томской области для проведения проверки и принятия необходимых мер реагирования.

Так, например, Уполномоченный по результатам рассмотрения обращения организации на неправомерные действия контрольно-надзорного органа, связанные с требованием о предоставлении информации в рамках предварительной проверки, полагая, что требование является незаконным, обратился в прокуратуру области. По результатам проведенной проверки прокуратурой были выявлены нарушения требований Федерального закона № 294-ФЗ при осуществлении контрольно-надзорной деятельности, руководителю ведомства внесено представление.

Вместе с тем, помимо направления заключений о выявленных нарушениях, а также во избежание нарушений требований законодательства, в целях досудебного урегулирования возникшего конфликта, Уполномоченный применяет медиативную функцию. В данном случае 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 обратился представитель юридического лица, осуществляющего размещение объявлений о вакансиях в печатном издании, с жалобой на действия Департамента труда и занятости населения Томской области. Он указывал, что в течение нескольких месяцев в отношении организации Департаментом по результатам мониторинга выпусков печатных изданий возбуждались дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 13.11.1 КоАП РФ, в связи с размещением информации о свободных рабочих местах, носящей дискриминационный характер, нарушающей положения ч. 6 ст. 25 Закона РФ от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в РФ». Как следовало из обращения, указанные обстоятельства негативно отражались на возмож-

ности ведения предпринимательской деятельности и создавали дополнительную административную нагрузку на бизнес. В целях разрешения возникшей конфликтной ситуации Уполномоченным проведено совместное совещание при участии заявителя и представителей Департамента труда и занятости населения Томской области. В ходе указанного мероприятия начальник Департамента пояснил, что основанием для составления протоколов об административных правонарушениях по ст. 13.11.1 КоАП РФ стали обращения гражданина (более 18) о фактах нарушения законодательства, которые в соответствии с Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» Департамент обязан рассмотреть и дать исчерпывающий ответ. В связи с чем мониторинг деятельности юридического лица был вызван не предвзятым к нему отношением, а обязанностью государственного органа соблюдать требования федерального законодательства. В ходе совещания заявителю были разъяснены причины возбуждения в отношении организации дел об административных правонарушениях, состав вменяемого правонарушения, а также способы недопущения совершения подобных правонарушений в будущем. Кроме того, начальником Департамента предложено заявителю в случае необходимости обращаться к сотрудникам Департамента для разъяснения правильности применения отдельных положений трудового законодательства, регламентирующего вопросы размещения информации о вакансиях. Конфликтная ситуация была разрешена.

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

Уполномоченный не является субъектом законодательной инициативы, однако он вправе 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, а также в ходе экспертизы действующих нормативных правовых актов. В рамках реализации данного права в 2019 году Уполномоченным направлено 4 предложения о совершенствовании нормативно-правовой базы не только на региональном и муниципальном, но и на федеральном уровне.

Так, к Уполномоченному обратилось юридическое лицо, осуществляющее деятельность в сфере природопользования, с просьбой инициирования внесения изменений в приказ Минприроды России от 07.08.2018 № 352 «Об утверждении Порядка проведения инвентаризации стационарных источников и выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, корректировки ее данных, документирования и хранения данных, полученных в результате проведения таких инвентаризации и корректировки» в части исправления допущенной технической ошибки. В частности, организация указывала, что в п. 27 Порядка,

утвержденного названным приказом, установлено, что «Расчетные методы с использованием результатов измерений отдельных характеристик источника выбросов, расхода сырья или топлива, а также загруженности, продолжительности работы оборудования, применяются для инвентаризации выбросов <...> от топливосжигающих установок мощностью не более 50 мВт», в то время как, вероятнее всего, имелась в виду мощность 50 МВт. Однако допущенная ошибка существенно искажала смысл критерия применения расчетного метода при определении количества выбросов от топливосжигающих установок.

В целях оказания содействия заявителю Уполномоченным было направлено обращение в Минприроды России с предложением исправить допущенную техническую ошибку в нормативном правовом акте. И Приказом Минприроды России от 17.09.2019 № 627 необходимое изменение в пункт 27 Правил было внесено.

В ходе рассмотрения обращения другого предпринимателя, столкнувшегося со сложностями при подключении объекта капитального строительства к сетям газораспределения, Уполномоченным установлено, что в соответствии с изменениями, внесенными в п. 88 Правил подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям газораспределения, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 30.12.2013 № 1314 (далее – Правила), мероприятия по подключению (технологическому присоединению) объекта капитального строительства к сети газораспределения от границы земельного участка, на котором он расположен, осуществляются газораспределительной организацией, владеющей на праве собственности или на ином законном основании сетью газораспределения, к которой планируется подключение (технологическое присоединение) объекта капитального строительства или сети газораспределения. По ранее действовавшим правилам технические условия, выдаваемые собственнику объекта недвижимости (заказчику), содержали все необходимые сведения для проектирования строительства сетей газораспределения, в связи с чем они могли быть использованы проектными и строительными организациями при осуществлении их деятельности на рынке работ по газификации. Технические условия, выдаваемые в настоящее время заказчику, такие сведения, согласно изменениям в Правила, не содержат. Полные технические условия выдаются только после заключения с газораспределительной организацией договора на подключение (технологическое присоединение). Как следовало из пояснений субъектов предпринимательской деятельности, указанные положения «привязывают» собственников объектов недвижимости (заказчиков) к газораспределительным компаниям как единственным исполнителям, создают препятствия к доступу на товарный рынок иных проектных и строительных организаций по сравнению с доминирующим хозяйствующим субъектом – газораспределительной организацией.

Учитывая изложенное, в целях недопущения затруднения ведения предпринимательской деятельности Уполномоченный обратился к Уполномоченному при Президенте РФ по защите прав предпринимателей с просьбой направить в Правительство РФ предложение о внесении изменений в пункт 88 Правил подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям газораспределения, согласно которым не

только газораспределительная организация, а также иная организация, имеющая лицензию на соответствующий вид деятельности, вправе выполнять работы по проектированию, строительству сетей газораспределения.

Кроме того, в рамках проводимой экспертизы региональных и муниципальных нормативных правовых актов Уполномоченный направляет большое количество предложений и замечаний в целях улучшения положения субъектов предпринимательской деятельности, снятия административных барьеров и устранения возможных коррупциогенных факторов.

Например, Уполномоченному удалось устранить административный барьер, негативно отражавшийся на возможности своевременного получения частными детскими садами субсидии на возмещение затрат, связанных с обеспечением получения дошкольного образования. Проблема заключалась в том, что подпунктами 4, 5 п. 4 Порядка определения объема и условий предоставления субсидии организациям, осуществляющим обучение (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), частным дошкольным образовательным организациям на возмещение затрат, связанных с обеспечением получения дошкольного образования, утвержденного Постановлением администрации Города Томска от 18.03.2013 № 213 (далее – Порядок), было предусмотрено, что для рассмотрения вопроса о предоставлении субсидии организация предоставляет документы, подтверждающие отсутствие у нее на первое число месяца, в котором планируется заключение соглашения о предоставлении субсидии, неисполненной обязанности по уплате налогов, сборов, страховых взносов, пеней, штрафов, процентов, а также документы, подтверждающие на первое число месяца, в котором планируется заключение соглашения о предоставлении субсидии, соответствие организации условиям предоставления субсидии.

Вместе с тем на практике нередко возникала ситуация, когда в том месяце, когда частным детским садом были поданы документы и планировалось заключение соглашения о предоставлении субсидии (обычно – начало года), рассмотрение вопроса о предоставлении субсидии не было завершено по объективным причинам. В результате организация оказывалась лишенной возможности заключить соглашение, поскольку представленные ею документы по формальным основаниям не соответствовали требованиям Порядка. В связи с чем заявитель был вынужден заново собирать необходимый пакет документов и проходить всю предусмотренную Порядком процедуру для получения субсидии. Как следствие, предоставление субсидии откладывалось на 2-3 месяца. Так, обратившийся к Уполномоченному руководитель сети частных детских садов указал, что, первоначально подав заявление о предоставлении субсидии в январе 2019 года, он по указанной выше причине смог получить субсидию лишь в апреле (это около 350 тыс. руб. в месяц, исходя из 85 воспитанников).

В целях рассмотрения указанной и иных проблем, возникающих у представителей частных образовательных организаций при реализации права на получение субсидии, Уполномоченным был проведен Экспертный совет при участии представителей бизнеса и органов власти. В ходе мероприятия обсуждались сложности, возникающие у предпринимателей при реализации постановлений администрации Города Томска:

- от 26.12.2012 № 1598 «Об утверждении Порядка определения объема и условий предоставления субсидии частным общеобразовательным организациям, осуществляющим образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию основным общеобразовательным программам, на возмещение затрат, связанных с обеспечением получения дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования»;

- от 18.03.2013 № 213 «Об утверждении Порядка определения объема и условий предоставления субсидии организациям, осуществляющим обучение (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), частным дошкольным образовательным организациям на возмещение затрат, связанных с обеспечением получения дошкольного образования»;

- от 24.12.2014 № 1352 «Об утверждении Порядка определения объема и условий предоставления субсидии частным общеобразовательным организациям на обеспечение обучающихся с ограниченными возможностями здоровья, проживающих в муниципальных (частных) образовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по основным общеобразовательным программам, питанием, одеждой, обувью, мягким и жестким инвентарем и обеспечению обучающихся с ограниченными возможностями здоровья, не проживающих в муниципальных (частных) образовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по основным общеобразовательным программам, бесплатным двухразовым питанием».

Представителями бизнеса было отмечено, что рассматриваемые муниципальные нормативные правовые акты существенно ограничивают круг субъектов предпринимательской деятельности, оказывающих образовательные услуги населению, на получение субсидии в целях частичной компенсации понесенных затрат и возможности снижения стоимости оказываемых услуг, поскольку исключают индивидуальных предпринимателей и коммерческие организации. Также указано на необходимость сократить установленный максимальный срок предоставления муниципальной услуги, исключить требование о предоставлении пакета документов для получения субсидии в двух экземплярах, установить в правовых актах конкретные требования о порядке, сроках и формах предоставления получателями субсидии отчетности о достижении показателей результативности и другие предложения.

По результатам заседания экспертного совета все замечания и предложения в отношении рассмотренных муниципальных нормативных правовых актов были направлены Уполномоченным в администрацию Города Томска в целях устранения выявленных административных барьеров. Несмотря на то что большинство замечаний было принято администрацией города, отдельные изменения были внесены только в Постановление администрации Города Томска от 18.03.2013 № 213.

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

В Томской области с 2014 года внедрена и успешно реализуется 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. Первоначально ОРВ и экспертиза проводились только на уровне субъекта РФ, с 2015 года они также осуществляются в отношении, соответственно, проектов нормативных правовых актов и действующих нормативных правовых актов муниципального образования «Город Томск». С 2016 года ОРВ и экспертиза осуществлялись в пилотном режиме также муниципальным образованием «Город Стрежевой» и муниципальным образованием «Каргасокский район». С 1 января 2017 года проведение процедуры ОРВ стало обязательным для всех городских округов и муниципальных районов Томской области.

В 2019 году Уполномоченный участвовал в 77 публичных консультациях в рамках процедуры ОРВ, а также в экспертизе 7 действующих НПА. На муниципальном уровне представлено мнение по 31 проекту муниципальных правовых актов, 16 муниципальных правовых актов рассмотрены в рамках экспертизы. Количество заключений с замечаниями и предложениями от общего количества составило 55, по 35 из них замечания и предложения учтены в полном объеме или частично.

Повышение эффективности проведения процедуры ОРВ осуществляется за счет взаимодействия Уполномоченного с представителями бизнес-сообщества, а также экспертами различных уровней. Одной из задач Уполномоченного при проведении ОРВ является установление профессионального диалога между органами государственной власти и экспертами. Экспертные мнения не только позволяют выявить практические проблемы, существующие в той или иной сфере регулируемых отношений, но и зачастую выступают способом поиска рационально обоснованных и эффективных решений данных проблем.

Так, в качестве инструментов взаимодействия с экспертами Уполномоченным используются запрос мнений, проведение круглых столов, обобщение и систематизация поступивших замечаний и предложений и внесение на их основе предложений разработчику по доработке проекта нормативного правового акта.

Как и в 2018 году, наибольшее количество проектов и уже действующих правовых актов, поступающих Уполномоченному для проведения процедуры ОРВ и экспертизы в 2019 году, были посвящены порядку предоставления мер государственной поддержки субъектам предпринимательской деятельности. В ходе проведения экспертизы подобного рода актов Уполномоченным часто отмечается наличие в них терминологической неопределенности при определении условий предоставления субсидий, что приводит к созданию административных барьеров для получателей субсидий, отсутствию возможности частичного возврата субсидии

или повторного обращения за предоставлением субсидии при устранении причин, послуживших основаниями для отказа в ее предоставлении.

Например, при проведении ОРВ проекта Постановления Администрации Томской области «Об утверждении Порядка предоставления субсидий на возмещение части затрат на обеспечение технической и технологической модернизации сельскохозяйственного производства» Уполномоченным разработчику даны рекомендации, в частности, по изменению цифрового указания показателя на словесный, что позволит облегчению восприятию норм правового акта. Также предложено структурировать отдельные пункты постановления. Все предложения Уполномоченного были учтены разработчиком в доработанном проекте правового акта.

Стоит отметить, что органы местного самоуправления все активнее применяют процедуры ОРВ и экспертизы при оценке влияния муниципальных нормативных правовых актов на осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности в соответствующем муниципальном образовании. Так, лидерами среди муниципальных образований по количеству проведенных процедур ОРВ, как и в предыдущие годы, остаются ЗАТО Северск, городской округ Стрежевой, Курганский район.

Одним из инструментов улучшения качества муниципального законодательства, направленным на выявление устаревших, дублирующих или не соответствующих нормам федерального и регионального законодательства, является экспертиза действующих муниципальных нормативных правовых актов.

Уполномоченным проведена ОРВ проекта Постановления Администрации Кожевниковского района «О внесении изменений в Постановление Администрации Кожевниковского района от 09.11.2017 № 474 «Об утверждении Порядка предоставления субсидий за счет средств бюджета муниципального образования Кожевниковский район на возмещение затрат юридическим лицам (за исключением субсидии государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг, оказывающим услуги по утилизации, захоронению твердых коммунальных отходов, вывезенных населением муниципального образования Кожевниковский район к месту захоронения». В рамках данной оценки установлено, что данное постановление противоречит положениям Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», в связи с чем должно быть признано утратившим силу. Данная рекомендация учтена органами местного самоуправления.

Также при рассмотрении Постановления Администрации Кожевниковского района от 29.01.2010 № 86 «Об утверждении порядка участия представителей субъектов малого и среднего предпринимательства, некоммерческих организаций в экспертизе проектов муниципальных нормативных правовых актов, регулирующих развитие малого и среднего предпринимательства» Уполномоченным высказано предложение о признании данного акта утратившим силу в целях исключения правовой регламентации одной сферы публично-правовых отношений несколькими дублирующими актами.

При рассмотрении в рамках ОРВ проекта решения Думы ЗАТО Северск «О внесении изменений в решение Думы ЗАТО Северск от 01.02.2018 № 34/1 «Об утверждении Правил благоустройства территории городского округа ЗАТО Северск Томской области» Уполномоченным отмечено, что один из пунктов проекта противоречит требованиям ст. 210 ГК РФ и содержит избыточное требование к собственнику земельного участка в части возложения на него обязанности по благоустройству территории, выходящей за границы принадлежащего ему земельного участка. Указанное замечание Уполномоченного было учтено при принятии решения Думы ЗАТО Северск (от 29.08.2019 № 54/6).

В целом хочется отметить, что несмотря на имеющуюся в Томской области позитивную тенденцию по осуществлению процедуры ОРВ (Томская область вошла в число регионов, отнесенных к «высшему уровню» по качеству проведения ОРВ проектов НПА и экспертизы правовых актов), назвать ее в настоящее время безупречной нельзя. Так, существенным недостатком является отсутствие обязательного информирования всех участников ОРВ, в том числе Уполномоченного, о результатах рассмотрения разработчиком проекта предложений и замечаний, направленных в его адрес. При размещении информации об ОРВ в отношении некоторых актов (в большинстве случаев разработчиком данных актов являлся Департамент по социально-экономическому развитию села Томской области) не размещены ни сводка предложений по результатам публичных консультаций, ни сообщения об отмене процедуры ОРВ. Кроме того, имеются случаи, когда в сводке предложений указано, что те или иные замечания учтены разработчиком, а по факту указанные замечания не были включены в доработанный проект. При этом также участники не оповещаются о внесении изменений в действующие НПА при осуществлении соответствующей экспертизы.

Вместе с тем повышение эффективности проведения процедуры ОРВ имеет особую значимость, в том числе для улучшения инвестиционного климата, поскольку имеющиеся недостатки в нормативном правовом акте могут существенно усложнить условия осуществления предпринимательской деятельности, а своевременная корректировка положений правового акта позволит увеличить качество правового регулирования общественных отношений в экономической сфере.

2.4. Взаимодействие с органами государственной власти и местного самоуправления

Неотъемлемой частью работы Уполномоченного является взаимодействие с органами государственной власти и местного самоуправления региона. В настоящее время Уполномоченным заключено 27 соглашений о взаимодействии: 14 – с органами государственной власти и 13 – с органами местного самоуправления Томской области. В их числе:

- Прокуратура Томской области,
- Западно-Сибирская транспортная прокуратура,

- ГУ МЧС России 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,
- Следственное управление Следственного комитета РФ по Томской области,
- Управление государственного автодорожного надзора по Томской области,
- Управление Федеральной службы исполнения наказаний по Томской области,
- Управление Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Томской области,
- Департамент по развитию инновационной и предпринимательской деятельности Томской области,
- Администрации Асиновского, Бакчарского, Верхнекетского, Зырянского, Каргасокского, Кривошеинского, Молчановского, Парабельского, Первомайского, Тегульдетского, Томского, Чаинского 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), в том числе с трансляцией на муниципальные образования Томской области посредством видеоконференцсвязи с целью повышения правовой грамотности субъектов предпринимательской деятельности и разъяснения новаций законодательства, а также другие варианты взаимодействия, направленного на улучшение условий ведения предпринимательской деятельности в регионе.

Вне зависимости от наличия соглашений Уполномоченный также осуществляет конструктивное взаимодействие с иными органами государственной власти и местного самоуправления региона. Так, в целях обеспечения эффективной реализации мероприятий по защите прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности в муниципальном образовании используются следующие формы взаимодействия Уполномоченного с представителями органов местного самоуправления:

- рассмотрение обращений о нарушениях прав субъектов предпринимательской деятельности с привлечением представителей сторон и принятие согласованных мер реагирования по восстановлению нарушенных прав предпринимателей;
- досудебное урегулирование конфликта (при возможности) по жалобам субъектов предпринимательской деятельности, направленным Уполномоченному 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 действующей

щего 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;

- участие в процедуре ОРВ проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизы действующих муниципальных нормативных правовых актов, повышения качества правового регулирования общественных отношений, участниками которых являются субъекты предпринимательской и инвестиционной деятельности;

- обмен информацией о выявленных нарушениях прав предпринимателей, а также о мерах, принятых в целях их восстановления;

- совместное 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.

Одним из способов взаимодействия Уполномоченного с органами местного самоуправления являются рабочие поездки в муниципальные образования Томской области самостоятельно или совместно с представителями органов государственной власти региона. Во время таких поездок Уполномоченный проводит встречи с предпринимателями, на которых также присутствуют представители местной власти и инфраструктуры поддержки бизнеса.

Так, в течение 2019 года Уполномоченным совместно с органами власти и местного самоуправления были проведены следующие мероприятия по вопросам осуществления предпринимательской деятельности:

- рабочие поездки Уполномоченного в муниципальные образования Томской области для встречи с предпринимателями по актуальным вопросам и с целью проведения личных приемов;

- совместные встречи с представителями органов власти и заявителями для решения вопросов, обозначенных в обращениях предпринимателей (медиативные процедуры);

- круглый стол «Томский региональный инжиниринговый центр: новые формы поддержки субъектов МСП в 2019 году»;

- круглый стол по обсуждению хода реализации реформы по обращению с твердыми коммунальными отходами;

- совместное расширенное заседание экспертного совета при Уполномоченном, межведомственной рабочей группы по вопросам защиты прав предпринимателей прокуратуры Томской области и постоянной комиссии по промышленности и предпринимательству комитета Законодательной Думы Томской области по экономической политике;

- совместное заседание экспертного совета при Уполномоченном и Комиссии Законодательной Думы Томской области по промышленности и предпринимательству при участии УФНС России по Томской области;

- заседание Лицензионной комиссии Томской области по лицензированию деятельности по управлению многоквартирными домами.

Кроме того, обучающие:

- круглый стол по вопросам организации летнего детского отдыха совместно с Уполномоченным по правам ребенка в Томской области;

- семинар для предпринимателей города Томска и Томского района «Новые правила обращения с твердыми коммунальными отходами» совместно с Администрацией Томской области;

- круглый стол для предпринимателей, осуществляющих деятельность в сфере перевозок пассажиров легковым такси, по вопросам применения онлайн-касс совместно с комитетом по лицензированию Томской области и УФНС России по Томской области;

- семинар для предпринимателей Томской области посредством видеоконференцсвязи на тему: «Новая кадастровая стоимость объектов недвижимости и порядок ее оспаривания» совместно с Департаментом по управлению государственной собственностью Томской области «ОГБУ «ТОЦИК», УФНС России по Томской области, экспертами pro bono;

- семинар совместно с СКБ «Контур» по вопросам применения онлайн-касс;

- семинар для студентов 3 курса Института экономики и менеджмента ТГУ «С чего начать регистрацию бизнеса. Топ-5 ошибок при выборе системы налогообложения».

Уполномоченный входит в состав общественных советов при Управлении Федеральной налоговой службы России по Томской области и Управлении Роспотребнадзора по Томской области. В рамках работы советов рассматриваются итоги работы ведомств, 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.

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



Круглый стол для предпринимателей, осуществляющих деятельность в сфере перевозок пассажиров легковым такси, по вопросам применения онлайн-касс совместно с комитетом по лицензированию Томской области и УФНС России по Томской области, 26.06.2019

Важной частью взаимодействия Уполномоченного с органами государственной власти является участие в ежеквартальных публичных обсуждениях результатов правоприменительной практики контрольно-надзорных органов, проводимых в рамках реформы контрольно-надзорной деятельности в РФ. Уполномоченный доводит до сведения руководства контрольно-надзорных органов информацию об основных проблемах предпринимателей при их взаимодействии с соответствующими ведомствами, вносит предложения по повышению эффективности этого взаимодействия, сообщает о противоречиях в требова-

ниях, которые обнаруживаются бизнесом при их исполнении, а также осуществляет популяризацию публичных обсуждений среди представителей малого и среднего предпринимательства Томской области как инструмента для налаживания конструктивного диалога бизнеса и власти. В 2019 году Уполномоченный принял участие в 26 процедурах публичных обсуждений результатов правоприменительной практики контрольно-надзорных органов, в числе которых: Государственная инспекция труда в Томской области, Главная инспекция госстройнадзора, Инспекция гостехнадзора, Сибирское управление государственного железнодорожного надзора, Федеральная служба Росалкогольрегулирования, региональные управления Россельхознадзора, Росприроднадзора, Роспотребнадзора, УФНС, УГАДН, региональных департаментов по культуре, природных ресурсов, труда и занятости населения, ветеринарии.



Публичные обсуждения результатов правоприменительной практики Государственной инспекции труда в Томской области с участием Уполномоченного, 25.04.2019

Вместе с тем полагаем, что значимость проведения публичных обсуждений в деле профилактики нарушений обязательных требований недооценена бизнесом. Однако на таких мероприятиях у субъектов предпринимательской деятельности есть реальная возможность не только ознакомиться с новыми обязательными требованиями и порядком их исполнения, но и задать интересующие вопросы непосредственно руководителям контролирующих органов, донести информацию о возникающих проблемах, предложить актуальные и волнующие предпринимателей темы следующих обсуждений.

Особое внимание хотелось бы уделить взаимодействию Уполномоченного с органами прокуратуры Томской области. Еще в 2014 году между Уполномоченным и прокуратурой Томской области было заключено соглашение о взаимодействии, в соответствии с которым регулярно проводятся совместные мероприятия, обмен информацией, оперативное

взаимодействие по вопросам защиты прав субъектов предпринимательской деятельности и выработка механизмов защиты. Уполномоченный также является членом рабочих групп при прокуратуре области, на которых обсуждаются актуальные проблемы бизнеса.

Так, неоднократно органами прокуратуры Уполномоченному оказывалась помощь в защите прав предпринимателей при взаимодействии с контрольно-надзорными органами, при проведении проверок, в том числе в части истребования дополнительных (не предусмотренных к обязательному предоставлению) документов, по обращениям Уполномоченного прокуратурой проводились проверки и принимались меры прокурорского реагирования.

Кроме того, при активном участии и помощи прокуратуры области был проведен анализ Индекса «Административное давление – 2019» (далее – Индекс), подготовленного Уполномоченным при Президенте РФ. В результате анализа были выявлены причины и условия, из-за которых Томская область оказалась на 60 месте, а также сформированы предложения, направленные на выработку механизмов их устранения.

Немалую помощь Уполномоченному оказывает прокуратура области в деле досудебной защиты прав предпринимателей, особенно по вопросам исполнения обязательств государственных и муниципальных заказчиков по государственным и муниципальным контрактам. По делам данной категории вмешательство органов прокуратуры способствовало оперативному исполнению государственными и муниципальными заказчиками обязательств по оплате выполненных работ или поставленного товара. Так, к Уполномоченному обратилась организация, которая в соответствии с муниципальным контрактом осуществила поставку сантехнического оборудования муниципальному предприятию Асиновского района. Оборудование было принято заказчиком без замечаний, однако оплата произведена лишь частично. В целях оказания содействия заявителю в защите его прав и законных интересов Уполномоченный обратился в прокуратуру области. В ходе проведения прокурорской проверки задолженность перед поставщиком была погашена в течение нескольких дней, права заявителя восстановлены в полном объеме.

2.5. Результаты работы по рекомендациям Законодательной Думы Томской области, принятым по итогам рассмотрения доклада Уполномоченного о деятельности в 2018 году

По итогам рассмотрения доклада Уполномоченного о деятельности в 2018 году Законодательной Думой Томской области Постановлением от 30.05.2019 № 1694 Уполномоченному даны отдельные рекомендации, которые были исполнены в отчетном году.

а) Продолжить работу по защите прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности.

Вопросам защиты прав субъектов предпринимательской деятельности посвящена глава 2 настоящего доклада. Она содержит информацию о количественных и качественных показателях работы Уполномоченного в данном направлении, о наиболее проблемных

сферах осуществления предпринимательской деятельности в Томской области, о реализации специальных полномочий Уполномоченного, предусмотренных Законом Томской области № 242-03. Кроме того, в указанном разделе содержится информация о взаимодействии Уполномоченного с органами государственной власти и местного самоуправления, органами прокуратуры, в связи с реализацией правозащитной функции.

б) Продолжить работу по подготовке совместно с контрольно-надзорными органами информационно-справочных материалов «Инструкции для бизнеса».

Во исполнение указанного поручения Законодательной Думы Томской области Уполномоченным продолжена совместная с контрольно-надзорными органами работа по подготовке информационно-справочных материалов «Инструкции для бизнеса» – пошаговых руководств для предпринимателей по различным сферам деятельности. На конец 2019 года Уполномоченным подготовлено в общей сложности 14 пошаговых инструкций для бизнеса:

- «Как зарегистрировать свой бизнес»;
- «Как соблюдать антикоррупционное законодательство»;
- «Как работать с персональными данными»;
- «Как соблюдать трудовое законодательство и требования охраны труда»;
- «Как пройти проверку, проводимую контрольно-надзорными органами»;
- «Как уменьшить земельный налог»;
- «Как организовать бизнес в сфере детского отдыха и досуга»;
- «Как получить доступ и работать в информационной системе «Меркурий»»;
- «Как получить отсрочку (рассрочку) по уплате налогов (страховых взносов)»;
- «Как работать с архивными документами ЮЛ и ИП»;
- «Как заполнять расчет по страховым взносам»;
- «Как провести специальную оценку условий труда в офисе»;
- «Как обучить сотрудника-предпенсионера за счет государства»;
- «Как обеспечить антитеррористическую безопасность в медучреждениях».

Все инструкции размещены на сайте Уполномоченного omb-biz.tomsk.ru в разделе «Инструкции для бизнеса».

в) Оказывать содействие предпринимателям, выступая в качестве заинтересованного лица в судебных заседаниях, по защите (восстановлению) нарушенных прав и охраняемых законом интересов субъектов предпринимательской деятельности

В 2019 году Уполномоченный принял участие в 13 судебных заседаниях в арбитражных судах и судах общей юрисдикции на стороне субъектов предпринимательской деятельности.

Указанное специальное полномочие Уполномоченного направлено на обеспечение равновесия позиций сторон в споре, в котором орган власти априори является более сильной стороной, имеющей административный ресурс. Также данное полномочие направлено на защиту прав и законных интересов бизнеса, в основном, субъектов малого предпринимательства. По сложившейся практике Уполномоченный вступает в процесс на

стороне предпринимателя, обращение которого до возникновения судебного спора находилось на рассмотрении бизнес-омбудсмана, и Уполномоченным предпринимались действия, направленные на досудебное урегулирование спора.

Более подробно деятельность Уполномоченного, направленная на оказание содействия предпринимателям посредством вступления в судебные процессы, а также возникающие при реализации указанного полномочия проблемные вопросы освещены в главе 2 настоящего доклада в разделе «специальные полномочия».

г) Включать в ежегодные доклады информацию о реализации предложений по совершенствованию федерального законодательства, направляемых Уполномоченному по защите прав предпринимателей в РФ.

Уполномоченный не является субъектом законодательной инициативы, однако он вправе 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, а также в ходе экспертизы действующих нормативных правовых актов. Так, ежегодно в доклад о деятельности, направляемый Уполномоченному при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, 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 «Регистр системных проблем бизнеса».

Уполномоченный также в течение года направляет Уполномоченному при Президенте РФ предложения по изменению действующих федеральных норм. Так, в целях поддержки интересов застройщиков в 2019 году были направлены предложения по внесению изменений в Правила подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям газораспределения, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 30.12.2013 № 1314.

К сожалению, большинство предложений Уполномоченного по внесению изменений в действующее законодательство остается нереализованными, что показывает невысокую эффективность указанного правомочия в рамках защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности и приводит к сокращению случаев его применения Уполномоченным.

д) Совместно с Администрацией Томской области проводить работу с субъектами малого и среднего предпринимательства по вопросам поддержки реализации проектов по направлениям социального предпринимательства.

В течение всего 2019 года Уполномоченным при участии представителей органов власти велась работа, направленная на оказание помощи бизнесу, фактически занятому в сфере социального предпринимательства.

Так, в преддверии летнего оздоровительного сезона Уполномоченным совместно с Уполномоченным по правам ребенка в Томской области, при участии Управления Роспотребнадзора по Томской области, Департамента по вопросам семьи и детей Томской области, Департамента образования Города Томска проведен семинар для предпринимателей, оказывающих услуги по организации летнего детского отдыха. На мероприятии обсуждалась возможность ведения предпринимателями деятельности по организации летнего досуга детей совместно с муниципальными лагерями, о санитарно-эпидемиологических и противопожарных требованиях, предъявляемых к местам пребывания детей, об условиях включения субъектов предпринимательской деятельности в реестр летних лагерей.

Кроме того, Уполномоченным разработана и размещена на официальном сайте инструкция для бизнеса в сфере детского отдыха и досуга «5 шагов от бизнес-проекта до набора первой группы детей», содержащая общие требования законодательства, наиболее часто возникающие ошибки при организации данного вида деятельности и способы их недопущения, а также контакты специалистов всех профильных ведомств, которым можно задать частные вопросы.

Уполномоченный также активно сотрудничает с представителями частных детских садов в целях урегулирования возникающих у них вопросов при взаимодействии с органами государственной власти и местного самоуправления, а также оказания содействия в решении системных проблем, возникающих в указанной сфере деятельности.

Например, при взаимодействии бизнеса и Уполномоченного удалось исправить ситуацию, когда по формальным основаниям, в связи с истечением срока действия одной справки, Департамент образования Города Томска отказывал предпринимателям в предоставлении субсидии на возмещение затрат, связанных с обеспечением получения дошкольного образования, что негативно отражалось на хозяйственной деятельности частных детских садов.

Стоит отметить, что в 2019 году Федеральным законом от 26.07.2019 № 245-ФЗ были внесены изменения в Федеральный закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в РФ» в части закрепления понятий «социальное предпринимательство», «социальное предприятие», а также определены специальные формы и виды поддержки социальных предприятий.

До 2019 года отсутствовало единообразие в трактовке понятия «социальное предпринимательство», которое нередко путали с социально значимыми услугами, корпоративной социальной ответственностью, даже с благотворительностью.

Вместе с тем еще в 2012 году мероприятия по поддержке субъектов малого и среднего предпринимательства (далее – субъекты МСП), осуществляющих деятельность в области социального предпринимательства, были включены в комплекс мер, реализуемых Минэкономразвития России совместно с субъектами РФ, среди которых такие меры поддержки, как безвозмездные субсидии субъектам МСП на реализацию социальных проектов, создание и (или) обеспечение деятельности центров инноваций социальной сферы.

Законодательное определение социального предпринимательства в целях оказания поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства, осуществляющим деятельность в данной сфере, было указано в качестве одной из задач федерального проекта «Улучшение условий ведения предпринимательской деятельности» национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы».

Во многом это связано с переосмыслением роли государственного сектора в экономике и усилением внимания к вопросам социальной ответственности. С одной стороны, широкое распространение получили аутсорсинг государственных программ социальной поддержки, персонализация оказания социальных услуг, а с другой – социально ориентированное инвестирование. Однако неоднократно принимаемые попытки дать легальное определение понятию «социальное предпринимательство» оказывались безрезультатными. Только 26 декабря 2018 года на заседании Правительства РФ новый вариант законопроекта о социальном предпринимательстве был одобрен к внесению на рассмотрение в Государственную Думу РФ. Основным постулатом социального предпринимательства в законопроекте является то, что данный вид деятельности не должен предполагать изменения цели деятельности коммерческих структур, но при этом должен быть направлен на «двойственную результативность», включая решение социальной проблемы через предложение новых или нестандартных бизнес-моделей, вовлечение дополнительных материальных и нематериальных ресурсов, социального капитала граждан, включая «исключенные» и уязвимые социальные группы населения, страдающие от неравномерного распределения жизненно важных благ.

В связи с этим в качестве критериев отнесения субъектов МСП к социальным предприятиям в законопроекте предусмотрено использование одного из следующих критериев:

- субъект МСП обеспечивает занятость отдельных категорий граждан (инвалиды, многодетные родители, воспитывающие несовершеннолетних детей, выпускники детских домов в возрасте до 23 лет, пенсионеры и лица предпенсионного возраста, выпускники детских домов в возрасте до 21 года и т.д.);
- субъект МСП обеспечивает доступ производимых социально уязвимыми группами граждан товаров (работ, услуг) к рынку сбыта;
- субъект МСП осуществляет деятельность, направленную на производство товаров (работ, услуг), ориентированных на социально уязвимые группы граждан и их доступность для них в целях преодоления, замещения (компенсации) ограничений жизнедеятельности и направленных на создание им равных с другими гражданами возможностей участия в жизни общества.

Указанный законопроект был предметом обсуждения на заседании Общественного совета при Уполномоченном, в котором принимали участие члены комиссии по промышленности и предпринимательству комитета Законодательной Думы Томской области по экономической политике, представители Департамента по развитию инновационной и предпринимательской деятельности Томской области и иных органов государственной

власти Томской области, предприниматели, осуществляющие социально значимую деятельность на территории Томской области, и представители научной сферы. Участниками заседания была отмечена актуальность и значимость принятия законопроекта для определения правового статуса социальных предпринимателей, дальнейшего развития указанной категории бизнеса, в том числе как направленной на извлечение прибыли, а также формирования государственной политики и мер поддержки, стимулирующих развитие социального предпринимательства в РФ. Кроме того, на заседании были обсуждены предлагаемые законопроектом меры поддержки социального предпринимательства, приоритетной среди которых является обеспечение наличия объектов инфраструктуры в регионах, на базе которых субъекты МСП, осуществляющие деятельность в области социального предпринимательства, смогут получить комплексную поддержку; возможность реализации таких мер на практике и их значимость для бизнеса. Кроме того, была отмечена необходимость тщательной проработки содержания Перечня социально уязвимых категорий граждан, Перечня направлений деятельности, способствующих решению социальных проблем граждан и общества в целом, определяемых, согласно законопроекту, Правительством РФ, поскольку от указанных перечней будет зависеть, какая деятельность и какие организации смогут получить статус социальных предприятий. Также было отмечено, что при формировании Перечня направлений деятельности необходимо будет решить ряд вопросов о включении в него таких категорий деятельности, как уход за животными, экологическая деятельность, а также иных направлений, напрямую не затрагивающих интересы граждан, однако имеющих общественно полезное значение.

По итогам заседания Общественного совета в Законодательную Думу Томской области было направлено обращение с предложением поддержать законопроект от Томской области с учетом отмеченных замечаний и предложений.

В июле 2019 года закон о социальном предпринимательстве был принят, в этот же период Уполномоченный и советник Уполномоченного были включены в состав рабочей группы по развитию социального предпринимательства на территории Томской области.

Уже в августе 2019 года Уполномоченным при участии представителей бизнеса был проведен Общественный совет, на котором обсуждались проекты Порядка признания субъекта малого или среднего предпринимательства социальным предприятием и Порядка формирования перечня субъектов малого и среднего предпринимательства, имеющих статус социального предприятия, предложенными Минэкономразвития России. Особое внимание на мероприятии было, помимо прочего, уделено предложениям субъектов предпринимательской деятельности о необходимых мерах поддержки социального предпринимательства на региональном уровне. Все предложения участников мероприятия были направлены Уполномоченным в Департамент по развитию инновационной и предпринимательской деятельности Томской области для формирования консолидированной позиции Томской области на проект нормативного правового акта.

В 2020 году в Томской области начался прием документов для признания субъектов МСП социальным предприятием. Полагаем, что в условиях изменения действующего законода-

тельства, направленности государства на поддержку социального предпринимательства и планомерного выстраивания взаимодействия между коммерческим, некоммерческим и государственным сектором в вопросах решения социальных проблем перспективы развития указанной сферы деятельности достаточно высоки. Со своей стороны Уполномоченным в 2020 году будет оказана вся необходимая помощь предпринимателям в решении сложностей, которые могут возникнуть при получении ими статуса «социальное предприятие» и реализации доступа к предусмотренным законодательством мерам государственной поддержки.

3. Оценка условий и проблем ведения бизнеса в регионе

На протяжении нескольких лет в Томской области проводится исследование состояния и тенденций развития малого и среднего предпринимательства (далее – МСП). В 2019 году данный мониторинг проводился ООО «Проектный центр» по заданию Некоммерческой организации «Фонд развития бизнеса» под эгидой Департамента по развитию инновационной и предпринимательской деятельности. В рамках исследования было опрошено 358 респондентов. Кроме того, проводилась экспертная оценка состояния и перспектив развития МСП в регионе. Основу экспертной группы в 2019 году составили действующие руководители малого и среднего бизнеса Томской области. Также в ходе анализа результатов исследования учитывались экспертные оценки представителей организаций инфраструктуры поддержки предпринимательства Томской области, общественных объединений предпринимателей, сотрудников региональных и местных органов власти, курирующих вопросы поддержки малого и среднего предпринимательства. Также в исследовании использовались статистические данные системы Интерфакс СПАРК, Томскстата, Росстата, Минэкономразвития, профильных департаментов Администрации Томской области.

Один из вопросов, содержащихся в исследовании, касается удовлетворенности условиями ведения бизнеса в регионе. Как видно из Диаграммы 3.1, доля предпринимателей, удовлетворенных бизнес-средой в регионе, значительно выше доли неудовлетворенных.

Диаграмма 3.1

Удовлетворены ли Вы условиями ведения бизнеса в Томской области? (%)*



* В 2017 году исследование не проводилось.

Как указывается в опросе, наименьшую удовлетворенность бизнес-климатом в регионе в последние годы высказывали респонденты с опытом ведения бизнеса более 5 лет, для которых критическим фактором развития является размер локального рынка сбыта и уровень потребительского спроса.

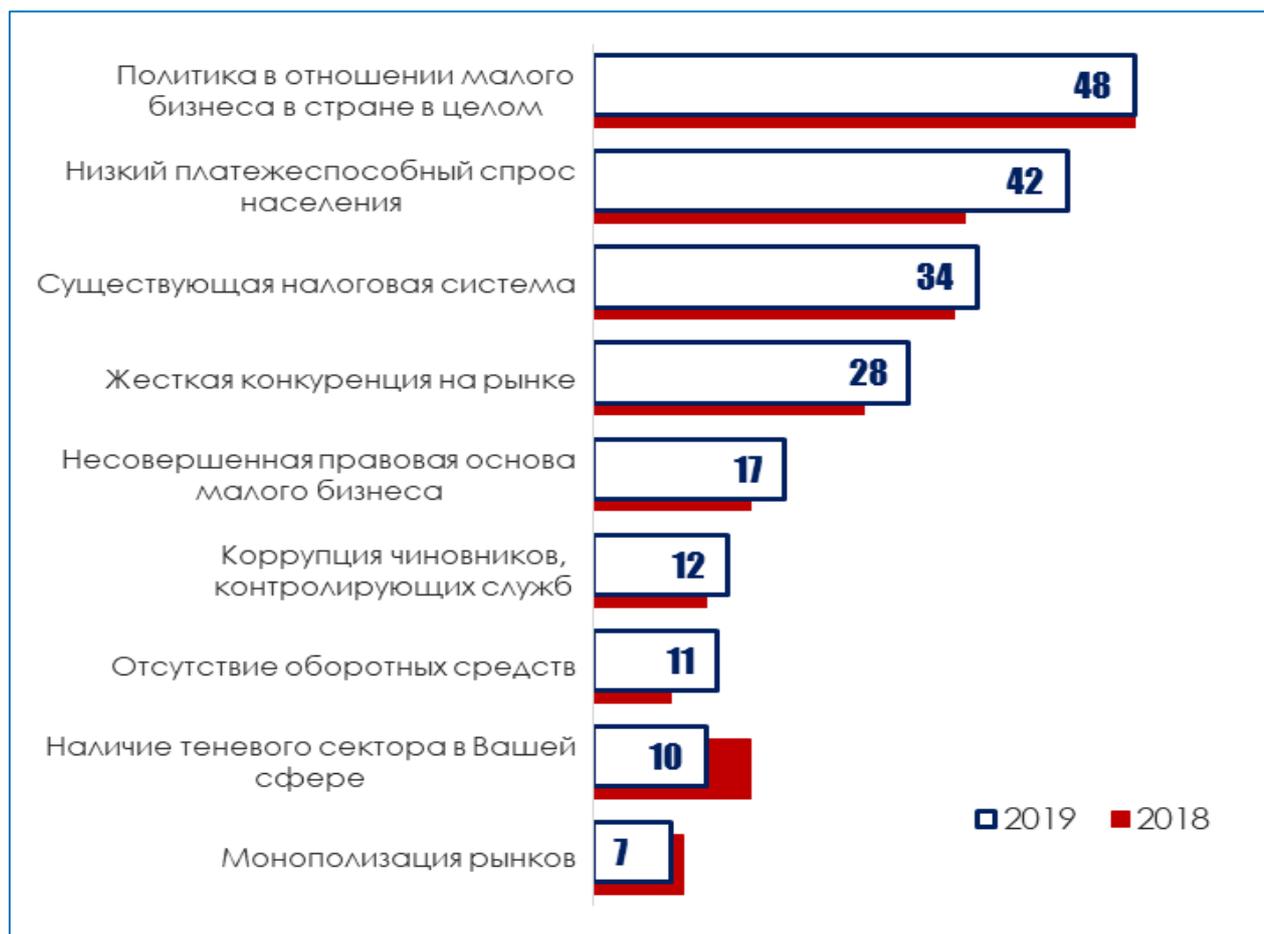
Вторым по значимости фактором удовлетворенности является вопрос взаимоотношений с властью или государственная политика в отношении МСП в целом. В 2014-2018 гг. как негативный данный фактор удовлетворенности оценивали более половины из числа респондентов, неудовлетворенных условиями ведения бизнеса в Томской области.

При этом большая часть опрошиваемых (65 %) убеждены, что наибольшие проблемы для бизнеса создаются на федеральном уровне, в то время как региональная и местная власть получила более нейтральные и положительные оценки.

В 2019 году рейтинг проблем и препятствий предпринимательской деятельности (диаграмма 3.2), как и ранее, возглавляют такие факторы, как политика в отношении малого и среднего бизнеса в стране в целом, низкий платежеспособный спрос населения и существующая налоговая система.

Диаграмма 3.2

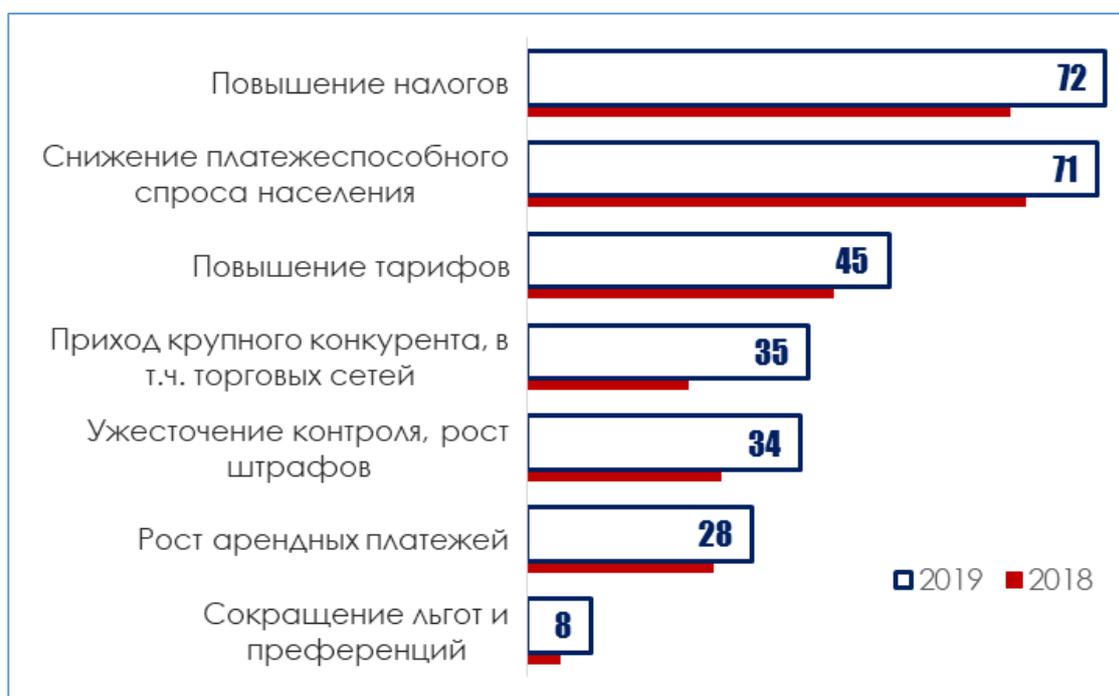
Оценка субъектами МСП главных препятствий в предпринимательской деятельности в 2018 и 2019 гг., %



Так же, как и прежде, ключевыми рисками при ведении предпринимательской деятельности субъекты МСП называют повышение налогов и снижение платежеспособного спроса населения (Диаграмма 3.3). Кроме того, среди рисков, респонденты выделили повышение иных платежей и приход крупного конкурента.

Диаграмма 3.3

Оценка субъектами МСП актуальных рисков и угроз для предпринимательской деятельности в 2018 и 2019 гг., %



Оценка условий ведения бизнеса в 2019 году более детально изучалась в рамках экспертных опросов и фокус-групп. Среди проблемных сторон для ведения бизнеса в Томской области экспертами были отмечены: ограниченность рынка и географическое положение области.

По вопросу отношения к бизнесу со стороны органов власти были даны неоднозначные оценки. Тем не менее половина экспертов указала на конструктивный деловой характер взаимодействия с органами власти. Респондентами высоко оценена работа инфраструктуры поддержки малого и среднего бизнеса, а также отмечена лояльность налоговых органов в отношении микробизнеса.

Также были отмечены сложности в процессе прохождения административных процедур. Однако большинством экспертов высказано мнение, что данная проблема зачастую носит локальный характер. Многие предприниматели для решения этой проблемы пользуются услугами специализированных компаний, работающих на аутсорсинге.

Среди процедур, вызывающих некоторые сложности, эксперты назвали: лицензирование, регистрацию медицинских изделий, аттестацию рабочих мест, отдельные моменты в прохождении конкурентных процедур (торгов, тендеров), субсидирование и возмещение затрат на открытие бизнеса, налоговую отчетность.

Также эксперты отметили сложности в понимании алгоритма прохождения административных процедур из-за постоянного изменения законодательства. В связи с этим у предпринимателей возрастают риски совершения ошибок, затягивания сроков сдачи документации, что может повлечь административную ответственность субъектов МСП.

Примечательно, что, например, относительно процедуры предоставления налоговой отчетности позиции экспертов разделились. Часть респондентов считает, что процедура стала более простой благодаря внедрению электронных систем, а другая часть указывает на сложности в понимании фискальной политики государства.

Особые сложности, по мнению экспертов, вызывает процедура получения лицензии, предполагающая соблюдение жестких условий, которая актуальна для медицинской и образовательной сфер. Один из экспертов, имеющий опыт получения лицензий, отметил, что в Томске сама процедура более сложная, чем в других городах.

По мнению экспертов, многие трудности вызваны разной трактовкой законодательства субъектами предпринимательской деятельности и органами власти. Например, в сфере лицензирования, охраны труда, регистрации медицинских изделий и др.

Основные причины закрытия малых и средних предприятий в Томской области

Отдельным блоком экспертами обсуждались вопросы, направленные на выяснение причин закрытия малых и средних предприятий в регионе. По мнению респондентов, основные факторы, ведущие к негативным последствиям для бизнеса, можно разделить на внешние и внутренние.

К внешним факторам можно отнести увеличение фискальной нагрузки и других платежей, снижение потребительского спроса, жесткую конкуренцию. Кроме того, цифровизация процессов взаимодействия бизнеса и власти привела к уменьшению возможностей по оптимизации налогов, а также к снижению количества юридических лиц, которые были элементами одной структуры. К внутренним факторам эксперты отнесли некомпетентность самих предпринимателей: неумение оптимизировать расходы, планировать бюджет, оценивать емкость рынка.

Некоторые эксперты отметили недальновидную стратегию предпринимателей – в ориентации только на томский рынок.

Оценка влияния органов власти на деятельность МСП

Важной составляющей исследования стала попытка оценить влияние органов власти различного уровня на деятельность субъектов малого и среднего бизнеса в Томской области.

А) Оценка влияния федеральных органов власти.

Половина экспертов дала негативную оценку влиянию федеральных органов власти на развитие бизнеса, другая половина затруднилась ответить на этот вопрос.

Отрицательную оценку получила налоговая политика государства:

- повышение НДС,

- упразднение налоговых льгот для инновационных предприятий,
- планируемая отмена ЕНВД,
- завышенные требования в сфере пожарной безопасности.

Б) Оценка влияния региональных органов власти

При оценке влияния органов региональной власти позиции экспертов также разделились. Часть опрошенных считает, что региональная власть не помогает и не мешает малому бизнесу развиваться. Другая часть экспертов отметила благоприятное влияние региональных властей на деятельность МСП в Томской области. В частности, отмечена поддержка в ведении экспортной, образовательной деятельности, получении субсидий и др.

В) Оценка влияния органов местного самоуправления

В целом эксперты отметили отсутствие проблем при взаимодействии с органами местного самоуправления, однако была отмечена незаинтересованность последних в развитии малых форм бизнеса.

Рекомендации по развитию и поддержке МСП

По мнению экспертов, существуют группы благоприятных и неблагоприятных факторов, способных оказать существенное влияние на динамику развития МСП в 2020-2021 гг. Среди неблагоприятных факторов эксперты выделили следующие:

- отмена ЕНВД;
- конкуренция со стороны федеральных сетей (для сферы торговли);
- конкуренция со стороны иностранных производителей продукции среднего качества по более низкой цене (для сферы производства);
- необходимость введения онлайн-касс;
- отсутствие долгосрочных контрактов с госпредприятиями и крупными корпорациями;
- опасения самих предпринимателей при использовании мер господдержки;
- снижение покупательной способности населения.

На вопрос о том, что может благоприятно повлиять на развитие МСБ в Томской области, эксперты отметили следующие факторы:

А) Выход предприятий на новые рынки: в соседние города, за рубеж.

На развитие бизнеса может благоприятно повлиять внедрение специальных государственных программ и мероприятий по развитию экспорта: содействие в продвижении продукции томских предприятий (выставки), софинансирование участия не менее 50 % стоимости, субсидирование выставочно-ярмарочных мероприятий и др. Этот фактор отметили эксперты из разных сфер бизнеса.

Б) Льготы по налогам и сборам.

Эксперты отметили желательность введения налоговых каникул для начинающих предпринимателей, что позволит бизнесу приобрести устойчивость. Среди налоговых преференций были названы льготы на пенсионные платежи, «скидки» по ЕНВД.

В) Расширение сотрудничества с госкорпорациями.

Г) Развитие инфраструктуры для предпринимательской деятельности.

Сюда можно отнести предоставление оборудованных площадей, обеспеченных инженерными коммуникациями и пр., снижение арендных ставок или льготы по аренде неэффективных (пустующих) помещений.

Д) Образование предпринимателей.

Е) Льготные кредиты (уменьшение ставки по кредиту), субсидирование.

Также эксперты упомянули возможность участия бизнеса в социальных проектах в обмен на государственную поддержку как благоприятный фактор развития МСБ. Среди эффективных способов коммуникации были названы: форумы, конференции, круглые столы, личные встречи, деятельность через «посреднические» организации (объединения), партнерство в проектах, интернет. Ряд экспертов особо подчеркнули, что эффективное взаимодействие возможно при условии, что организаторами подобных мероприятий будут выступать органы власти. Только треть опрошенных экспертов считает эффективным способом коммуникации деятельность посреднических организаций, предпринимательских объединений. Они выступают промежуточным звеном между органами власти и малым и средним бизнесом, могут наладить диалог, адекватно понять позиции сторон (в качестве примера называли деятельность ТПП, «Опоры России»).

Оценка влияния национальных проектов на перспективы развития МСП в Томской области

Говоря о национальных проектах поддержки малого и среднего предпринимательства, эксперты продемонстрировали различный уровень информированности. Часть опрошенных экспертов не знает о реализуемых государством проектах. Вторая группа осведомлена частично (знает об отдельных проектах) или осведомлена на уровне общих целей, не обладая информацией о конкретных мерах поддержки. Третья группа экспертов обладает высокой степенью информированности, следит за всеми изменениями в сфере поддержки предпринимательства либо в той или иной степени является участниками проектов. Эксперты высказали неоднозначные мнения по поводу влияния национальных проектов на перспективы развития МСП в Томской области, однако избегали крайних оценок, представили взвешенные позиции.

Отметим, что с 2018 года на всей территории РФ реализуется национальный проект «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» (далее – Нацпроект). Нацпроект включает в себя пять подразделов – федеральных проектов: «Улучшение условий ведения предпринимательской деятельности», «Расширение доступа субъектов МСП к финансовым ресурсам, в том числе к льготному финансированию», «Акселерация субъектов малого и среднего предпринимательства», «Создание системы поддержки фермеров и развитие сельской кооперации» и «Популяризация предпринимательства». Одноименные региональные проекты реализуются и на территории Томской области.

Одним из целевых показателей Нацпроекта является численность занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей, которая должна возрасти с 19,2 млн человек в 2018 году до 25 млн в 2024 году.

Однако реализуемые в настоящее время государственные меры по поддержке субъектов МСП (такие как снижение фискальной нагрузки, ограничение административных барьеров, изменение требований к регистрации и лицензированию конкретных видов деятельности) не привели к существенному росту предпринимательских структур в экономической системе РФ в 2019 году. Более того, в реестре субъектов МСП на официальном сайте ФНС России на начало 2020 года числится 5 916 906 субъектов, в то время как на начало 2019 года этот показатель составлял 6 041 195 единиц. Данная тенденция характерна также и для Томской области: 42 128 субъектов МСП в январе 2020 года против 43 456 в январе 2019 года. К основным причинам снижения количества субъектов МСП в Томской области, несмотря на реализацию мероприятий соответствующих региональных проектов, эксперты относят следующее явления:

1. Активная деятельность по исключению юридических лиц из Единого государственного реестра юридических лиц (далее – Реестр) по решению регистрирующего органа в части исключения из Реестра организаций, фактически не осуществляющих деятельность. При этом оборот МСП ежегодно растет (в 2018 году темп роста – 111,5 %).

2. Рост фискальной нагрузки (внедрение ЕГАИС, ФГИС «Меркурий», национальной системы цифровой маркировки товаров, а также нового порядка применения ККТ, предусматривающего передачу данных в онлайн-режиме, повышение НДС и др.).

3. Ослабление спроса в связи со снижением доходов населения при росте цен на товары и услуги, а также снижением заказов от крупного бизнеса.

Представляется, что в целях нивелирования влияния вышеуказанных причин мероприятия региональных проектов требуют пересмотра. Реализация таких задач института Уполномоченного, как обеспечение и защита прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, содействие восстановлению нарушенных прав, осуществление контроля за соблюдением прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности исполнительными органами государственной власти Томской области и органами местного самоуправления, правовое просвещение субъектов предпринимательской деятель-

ности, формирует благоприятный деловой климат в регионе и способствует достижению ключевых показателей результативности Нацпроекта.

Также в целях реализации Нацпроекта в Томской области открылся и функционирует Центр «Мой бизнес» (далее – Центр), объединивший под одной крышей всю региональную инфраструктуру поддержки бизнеса. Партнерами центра стали:

- НО «Фонд развития бизнеса»;
- Центр поддержки экспорта Томской области;
- Томский региональный Инжиниринговый центр;
- Гарантийный фонд Томской области;
- Региональная Микрофинансовая организация;
- Центр кластерного развития;
- Региональный Фонд развития промышленности;
- Центр Инноваций Социальной сферы;
- Томский областной многофункциональный центр;
- Микрокредитная компания ФР МСП ЗАТО Северск;
- Томская торгово-промышленная палата;
- Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Томской области.

С начала 2019 года в России открыто уже более шестидесяти таких центров. Задача центров – оказание бесплатной всесторонней помощи в открытии, ведении и развитии бизнеса. В частности, консультирование по вопросам регистрации, выбора правовой формы, режима налогообложения, по имущественным, юридическим вопросам, мерам финансовой и нефинансовой поддержки, обучение начинающих и действующих предпринимателей и многое другое. Таким образом, помочь бизнесу сэкономить временные ресурсы для получения экспертной информации, содействовать созданию и развитию предпринимательства, а также формированию нового делового климата в регионе, новой культуры предпринимательства.

Заключение

Подводя итоги деятельности Уполномоченного в 2019 году, необходимо отметить, что развитие частного конкурентоспособного бизнеса является актуальной задачей, стоящей перед современным государством, в котором предпринимательство должно выступить главным импульсом экономического роста.

Выступая с посланием Федеральному Собранию в 2019 году, Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин уделил большое внимание важности создания комфортного предпринимательского климата: «Для достижения масштабных целей, стоящих перед страной, нужно избавляться от всего, что ограничивает свободу и инициативу предпринимательства, в том числе необходимо обезопасить бизнес от необоснованного уголовного преследования. Правовое регулирование и практика его применения должны обеспечить свободу предпринимательской деятельности, исключив необоснованные административные барьеры и возможность вмешательства во внутренние дела субъектов предпринимательской деятельности».

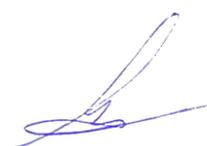
Однако в настоящее время ситуация с МСП остается непростой, что подтверждается замедлением роста экономики, снижением потребительского спроса и, как следствие, уменьшением числа субъектов предпринимательской деятельности.

Важнейшим фактором для изменения текущей ситуации и формирования благоприятной предпринимательской среды является создание эффективных механизмов поддержки и развития предпринимательской деятельности, включающих совокупность норм и действий, направленных на обеспечение стабильных, непротиворечивых взаимоотношений государства с субъектами бизнеса. Одним из таких механизмов должен стать Национальный проект «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы».

В 2020 году Уполномоченным совместно с органами власти будет продолжена работа, направленная на достижение показателей, предусмотренных Национальным проектом, в качестве одного из приоритетных направлений деятельности.

Кроме того, будет осуществляться практическое содействие скорейшему разрешению вопросов, с которыми обращаются предприниматели, формирование инициатив по изменению законодательства в части, усложняющей ведение бизнеса и создающей административные барьеры для предпринимателей. Деятельность института регионального Уполномоченного будет и впредь направлена на повышение эффективности защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательства.

С благодарностью к прочитавшим доклад,
Уполномоченный по защите прав
предпринимателей в Томской области



В.А. Падерин

Перечень системных проблем бизнеса, направленный Уполномоченному при Президенте РФ

№	Проблема	С чем связана проблема
В сфере «Антимонопольное регулирование»		
1.	<p>Частные медицинские организации сталкиваются с проблемой отказа во включении в Территориальную программу обязательного медицинского страхования (далее – ОМС), а в случае включения в программу – ограниченного количества 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.</p>	<p>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.</p>
В сфере «Интеллектуальная собственность»		
2.	<p>В последнее время по всей стране новой формой «бизнеса» стало взыскание представителями правообладателя объекта интеллектуальной собственности с предпринимателей 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 предпринимательства в разных субъектах РФ контрафактной продукции. Действующие формулировки Гражданского кодекса 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.</p>	<p>Пунктом 4 статьи 1515 ГК РФ предусмотрено, что правообладатель вправе требовать по своему выбору от нарушителя вместо возмещения убытков выплаты компенсации:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) в размере от 10 тыс. руб. до 5 млн руб., 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 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»		
3.	<p>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 раз в пять лет оспаривать результаты кадастровой стоимости в специальной комиссии или в суде. При этом принятие решения 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.</p>	<p>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 изменение 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.</p>
В сфере «Малый и средний бизнес»		
4.	<p>В соответствии с КоАП РФ, а также согласно представленному проекту КоАП РФ, подготовленному Минюстом 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.</p>	<p>В КоАП РФ (и проекте КоАП РФ 2020 года) отсутствуют положения, предусматривающие возможность снижения размеров административных штрафов для субъектов малого и среднего предпринимательства в два раза, а также увеличения максимального периода рассрочки уплаты штрафов.</p>
В сфере «Налоги»		
5.	<p>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 ИП, 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.</p>	<p>Статья 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.</p>

	Причем в основном ставка налога установлена в размере 2 % от кадастровой стоимости, что в условиях увеличения кадастровой стоимости становится непосильной нагрузкой на бизнес.	
6.	В настоящее время налоговым законодательством созданы неравные экономические условия для ИП, применяющих разные налоговые режимы. Так, предприниматели, применяющие общий налоговый режим, вправе учитывать в налогооблагаемой базе размер расходов на обязательные страховые взносы, в то время как ИП, применяющие упрощенную систему налогообложения, должны исчислять страховые взносы в Пенсионный фонд РФ исходя из дохода (выручки), а не разницы между доходами и расходами (в части сумм, превышающих 300 тыс. руб.)	Подпункт 1 п. 1 ст. 430 НК РФ нуждается в следующей корректировке: «в случае, если величина дохода плательщика за расчетный период превышает 300 тыс. руб., – в фиксированном размере 26 545 руб. за расчетный период 2018 года (29 354 руб. за расчетный период 2019 года, 32 448 руб. за расчетный период 2020 года) плюс 1,0 процент суммы дохода плательщика за минусом расхода плательщика за расчетный период».
7.	В силу ст. 93 НК РФ должностное лицо налогового органа вправе истребовать у проверяемого лица необходимые для проверки документы. За непредставление документов ст. 126 НК РФ для налогоплательщика предусмотрена ответственность. Однако на практике возникают ситуации, когда налоговый орган запрашивает документы, которые изначально (или в силу закона) не могут быть у налогоплательщика, а также те документы, запрашивать которые налоговый орган в конкретной ситуации не уполномочен. Однако это не мешает налоговым органам привлекать налогоплательщика к ответственности за их непредставление.	В НК РФ отсутствуют положения, предусматривающие возможность непредставления проверяемым налогоплательщиком документов в связи с их отсутствием у проверяемого (при наличии объективных причин).
8.	В связи с планируемой отменой ЕНВД с 2021 года и невозможностью применения указанного режима предпринимателями, осуществляющими реализацию отдельных видов маркируемых товаров, отсутствием альтернативных режимов налогообложения, предусматривающего удобную систему ведения учета и администрирования, прогнозируется рост налоговой нагрузки на субъектов малого бизнеса.	С 1 января 2021 года Федеральным законом от 29.06.2012 № 97-ФЗ глава 26.3 НК РФ «Единый налог на вмененный доход» признается утратившей силу.
9.	ИП 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	Подпунктом 1.2 ст. 9 Федерального закона от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» предусмотрено обязательное нотариальное свидетельство о подписи заявителя на представ-

	прекращении деятельности в качестве ИП 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.	ляемых при государственной регистрации заявлениях, подаваемых в налоговые органы в связи с внесением изменений в сведения о юридических лицах, индивидуальных предпринимателях.
В сфере «Природопользование и экология»		
10.	Действующее правовое регулирование не определяет порядок и необходимость подачи лесной декларации и внесения платы за вырубку лесных насаждений, произрастающих на землях, не относящихся к землям лесного фонда, и предоставленным субъектам предпринимательской деятельности для добычи полезных ископаемых.	Статья 43 ЛК РФ не содержит положений, определяющих необходимость или отсутствие необходимости подачи лесных деклараций в случае вырубки лесов, произрастающих не на землях лесного фонда, если такая необходимость связана с необходимостью добычи полезных ископаемых, а ЗК РФ регламентирует отношения, связанные с вырубкой лесов на землях поселений.
В сфере «Торговая деятельность и защита прав производителей на потребительском рынке от поддельной и некачественной продукции»		
11.	При размещении нестационарных торговых объектов (НТО) предприниматели сталкиваются с рядом проблем, которые препятствуют развитию бизнеса в данной сфере: 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 «Энергетика и естественные монополии»		
12.	Действующее правовое регулирование устанавливает, что мероприятия по подключению (технологическому присоединению) объекта капитального строительства к сети газораспределения от границы земельного участка, на котором он расположен, осуществляются газораспределительной организацией, владеющей на праве	Постановлением Правительства РФ от 25.08.2017 № 999 были внесены изменения в пункт 88 Правил подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям газораспределения, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 30.12.2013 № 1314, согласно которым мероприятия по под-

	<p>собственности или на ином законном основании сетью газораспределения, к которой планируется подключение (технологическое присоединение) объекта капитального строительства или сети газораспределения. В связи с чем технические условия, выдаваемые в настоящее время заказчику, не содержат полные сведения, необходимые для подключения (присоединения) объекта капитального строительства к сетям. Полные технические условия выдаются только после заключения с газораспределительной организацией договора на подключение (технологическое присоединение), что привязывает собственников объектов недвижимости (заказчиков) к газораспределительным компаниям как единственным исполнителям, создают препятствия к доступу на товарный рынок иных проектных и строительных организаций по сравнению с доминирующим хозяйствующим субъектом - газораспределительной организацией.</p>	<p>ключению (технологическому присоединению) объекта капитального строительства к сети газораспределения от границы земельного участка, на котором он расположен, осуществляются газораспределительной организацией, владеющей на праве собственности или на ином законном основании сетью газораспределения, к которой планируется подключение (технологическое присоединение) объекта капитального строительства или сети газораспределения, кроме случаев, указанных во втором предложении подпункта «а» пункта 83, абзаце втором настоящего пункта и в пункте 112 настоящих Правил.</p>
В сфере «Уголовное преследование»		
13.	<p>Субъекты предпринимательской деятельности, осуществляющие реализацию меховой продукции, в случае совершения неумышленной ошибки при маркировке остатков меховых изделий, включая введение недостоверной информации, могут быть привлечены к уголовной ответственности, предусмотренной ст. 171.1 УК РФ с конфискацией товара.</p>	<p>В Постановлении Правительства РФ от 11.08.2016 № 787 «О реализации пилотного проекта по введению маркировки товаров контрольными (идентификационными) знаками по товарной позиции «Предметы одежды, принадлежности к одежде и прочие изделия, из натурального меха» и признании утратившим силу Постановления Правительства РФ от 24 марта 2016 г. № 235» отсутствуют положения, что пункт 4 Правил реализации пилотного проекта по введению маркировки товаров контрольными (идентификационными) знаками по товарной позиции «Предметы одежды, принадлежности к одежде и прочие изделия, из натурального меха» не подлежит применению к отношениям, связанным с маркировкой остатков товаров.</p>