



Доклад

Уполномоченного
по защите прав
предпринимателей
в Томской области
о деятельности
в 2018 году

Томск, 2019

«Чтобы добиться тех масштабных целей, которые стоят перед страной, нужно избавляться от всего, что ограничивает свободу и инициативу предпринимательства. Добросовестный бизнес не должен постоянно ходить под статьей, постоянно чувствовать риск уголовного или даже административного наказания. Необходимо пересмотреть правовую базу контрольно-надзорной деятельности, сохранить только те документы, которые отвечают современным требованиям».

*В.В. Путин, Президент Российской Федерации,
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 Российской Федерации» 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 2018 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 регионального института.....	2
1.3. Взаимодействие с Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей.....	11
1.4. Взаимодействие с органами государственной власти, органами местного самоуправления.....	14
1.5. Взаимодействие с общественными организациями и отраслевыми объединениями предпринимателей.....	25
1.6. Информационное обеспечение деятельности.....	27
2. Условия ведения предпринимательской деятельности в Томской области.....	32
2.1. Характеристика состояния субъектов предпринимательской деятельности в регионе	32
2.2. Оценка условий и проблем ведения бизнеса в Томской области.....	38
2.3. Оценка влияния административной нагрузки на бизнес.....	40
3. Работа Уполномоченного по предотвращению нарушения прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности и восстановлению, в пределах компетенции, их нарушенных прав.....	45
3.1. Количественные и качественные показатели работы с обращениями.....	45
3.2. Взаимодействие с контрольно-надзорными органами.....	49
3.2.1. Отношения в сфере налогообложения.....	63
3.2.2. Обращения, связанные с деятельностью правоохранительных органов.....	71
3.3. Земельные и имущественные отношения.....	74
3.3.1. Размещение нестационарных торговых объектов.....	77
3.3.2. Незаконное включение объектов недвижимости в перечень объектов, подлежащих налогообложению от кадастровой стоимости.....	82
3.4. Внедрение автоматизированных систем контроля.....	85
3.4.1. Внедрение систем маркировки товаров.....	86
3.4.2. Внедрение контрольно-кассовой техники нового образца.....	91
3.5. Финансовая поддержка предпринимателей со стороны государства.....	93
3.6. Реализация специальных полномочий.....	100
3.6.1. Участие в судебной защите субъектов предпринимательской деятельности.....	101
3.6.2. Право принимать с письменного согласия заявителя участие в выездной проверке, проводимой в отношении заявителя.....	108
3.6.3. Право направлять органам власти заключение, содержащее рекомендации о необходимых мерах по восстановлению нарушенных прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности.....	109

3.6.4. Право направлять в органы государственной власти и местного самоуправления Томской области мотивированные предложения о принятии НПА, относящихся к сфере деятельности Уполномоченного	111
3.6.5. Рассмотрение проектов законов и иных нормативных правовых актов Томской области в рамках процедуры оценки регулирующего воздействия	114
3.7. Результаты работы по рекомендациям Законодательной Думы Томской области, принятым по итогам рассмотрения доклада Уполномоченного о деятельности в 2017 году	118
Заключение	123
Приложение Предложения по решению системных проблем в различных сферах предпринимательской деятельности.....	124

1. Институт Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области

На основании Указа Президента РФ от 07.05.2012 № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» в целях улучшения условий ведения предпринимательской деятельности в Российской Федерации был учрежден институт Уполномоченного по защите прав предпринимателей, осуществляющий деятельность на федеральном и региональном уровнях. Указом Президента РФ В.В. Путина в 2012 году на должность Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей назначен председатель всероссийской общественной организации «Деловая Россия» Б.Ю. Титов. 21 июня 2017 года Президент России подписал Указ № 278 о переназначении Б.Ю. Титова Уполномоченным при Президенте РФ по защите прав предпринимателей на очередной срок.

8 мая 2013 года вступил в силу Федеральный закон № 78-ФЗ от 07.05.2013 «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации», который определил правовое положение, основные задачи и компетенцию Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, а также уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах РФ.

Институт Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области был введен Законом Томской области от 27.12.2013 № 242-ОЗ «Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Томской области», вступившим в силу 26 января 2014 года (далее – Закон Томской области № 242-ОЗ).

Кандидатура Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области (далее – Уполномоченный) была определена по итогам конкурса, проведенного Законодательной Думой Томской области, согласована с бизнес-сообществом региона и Уполномоченным при Президенте РФ по защите прав предпринимателей Б.Ю. Титовым. Распоряжением Губернатора Томской области С.А. Жвачкина от 25.06.2014 № 159-р Уполномоченным по защите прав предпринимателей в Томской области назначен В.А. Падерин.

7 июля 2014 года государственный орган «Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Томской области» был зарегистрирован в налоговом органе в качестве юридического лица. Правовое положение, основные задачи и компетенция Уполномоченного определены Федеральным законом от 07.05.2013 № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации», а также принятым в соответствии с ним Законом Томской области № 242-ОЗ.

В соответствии с Законом Томской области № 242-ОЗ должность Уполномоченного учреждена в целях обеспечения гарантии государственной защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, осуществляемой на территории Томской области, их соблюдения органами государственной власти Томской области, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти в Томской области, 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.

Основными задачами Уполномоченного являются:

- защита прав и охраняемых законом интересов субъектов предпринимательской деятельности;
- содействие восстановлению нарушенных прав и охраняемых законом интересов субъектов предпринимательской деятельности;
- правовое просвещение субъектов предпринимательской деятельности в вопросах принадлежащих им прав и способов их защиты;
- содействие улучшению делового и инвестиционного климата в Томской области;
- информирование общественности Томской области о соблюдении и защите прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности на территории Томской области;
- осуществление контроля за соблюдением прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности исполнительными органами государственной власти Томской области и органами местного самоуправления муниципальных образований Томской области;
- взаимодействие с предпринимательским сообществом;
- содействие развитию общественных институтов, ориентированных на защиту прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности;
- участие в формировании и реализации государственной политики в области развития предпринимательской деятельности, защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности.

Результаты деятельности Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области в 2018 году представлены в соответствующих разделах настоящего доклада.

1.1. Структура регионального института

В соответствии со ст. 9 Закона Томской области № 242-03 Уполномоченный и его аппарат являются государственным органом с правами юридического лица. Аппарат осуществляет правовое, организационно-хозяйственное, информационно-справочное и иное обеспечение деятельности Уполномоченного. Распоряжением Губернатора Томской области от 31.07.2014 № 186-р «О предельной штатной численности аппарата Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области» установлена предельная штатная численность – 7 сотрудников (в том числе 6 сотрудников, замещающих должности государственной гражданской службы, и 1 сотрудник по техническому обеспечению).

Общественный и экспертный советы

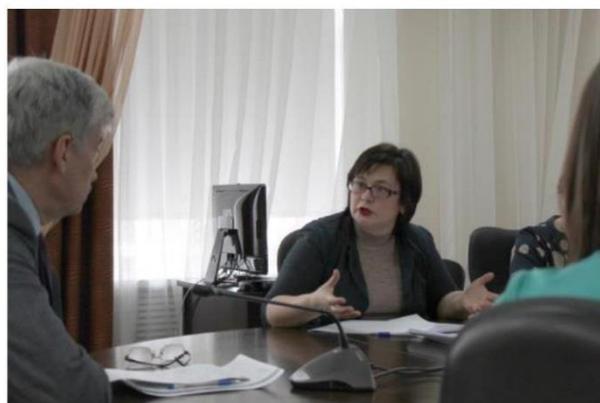
Важным инструментом взаимодействия Уполномоченного с предпринимательским сообществом являются такие элементы структуры регионального института, как общественный и экспертный советы. Данные совещательно-консультативные органы созданы в 2014 году в целях выявления и анализа актуальных проблем развития бизнеса, подготовки предложений по совершенствованию деятельности органов власти и реализации государственной политики в сфере развития предпринимательства, повышения эффективности защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности на территории Томской области, анализа положений действующих и разрабатываемых нормативных правовых актов. Решения общественного и экспертного советов при Уполномоченном носят рекомендательный характер.

В состав советов входят представители бизнеса, общественных объединений и ассоциаций предпринимателей Томской области, эксперты, обладающие научными познаниями в различных отраслях права и имеющие значительный опыт правоприменительной практики. Также на заседания советов приглашаются представители органов исполнительной региональной и муниципальной власти, которые могут дать официальные разъяснения по темам обсуждения.

В 2018 году на заседаниях общественного и экспертного советов рассматривались актуальные вопросы, оказывающие или способные оказать существенное влияние на условия ведения предпринимательской деятельности, в числе которых:

- законопроект № 332053-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле Российской Федерации»;
- вопросы землепользования на территории МО «Город Томск»;
- вопросы организации социально-значимого бизнеса («социального предпринимательства»);
- вопросы, связанные с оценкой инвестиционных программ субъектов естественных монополий;
- вопросы, связанные с состоянием и перспективами частного здравоохранения;
- вопросы, возникающие в сфере таксомоторных перевозок.

Предложения, сформулированные по итогам заседаний советов, послужили основанием для формирования позиции Уполномоченного при проведении оценки регулирующего воздействия по проектам нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности в соответствующих сферах, а также для формирования предложений Уполномоченному при Президенте РФ по защите прав предпринимателей для включения в ежегодный доклад Президенту РФ о проблемах российского бизнеса.



Заседание экспертного совета по вопросам организации социально-значимого бизнеса с участием представителей областных департаментов: по развитию инновационной и предпринимательской деятельности, экономики, труда и занятости населения, социальной защиты населения и представителей социально-ориентированного бизнеса, 06.04.18.

Партнеры pro bono publico

Важной составляющей структуры института Уполномоченного является пул экспертов, оказывающих профессиональную консультационную помощь предпринимателям в различных сферах их деятельности на безвозмездной основе (pro bono publico).

Как правило, экспертами pro bono publico выступают юридические организации. Однако в перечень экспертов pro bono Уполномоченного также входят организации, оказывающие услуги предпринимателям в сфере информационных технологий (IT), бухгалтерии, трудового законодательства и охраны труда.

Пуль экспертов pro bono постоянно расширяется в связи с возникновением актуальных для бизнеса вопросов, к примеру, внедрения новых информационных систем контроля. В настоящее время в него входят следующие организации:

- ООО «Томское правовое агентство»,
- ООО «Бизнес-диалог»,

- ООО «Адеос»,
- юридическое агентство – компания «Эксперт»,
- ИП Сосновская С.С.,
- адвокат Саматов Р.М.,
- компания «Персонал Эксперт»,
- группа компаний «Экспертум Групп»,
- ООО «Деловой партнер охраны труда»,
- ООО «СИГМА»,
- ООО «Комплексные услуги безопасности»,
- ООО «Решения в ИТ» (Компания «Первый БИТ – Томск»).

В 2018 году при участии экспертов-юристов pro bono было рассмотрено 30 % письменных обращений, направленных в адрес Уполномоченного.

Помимо участия в рассмотрении обращений, оказания консультационной помощи по текущим вопросам ведения предпринимательской деятельности, эксперты pro bono принимают участие в работе специальных «горячих линий», организуемых Уполномоченным.

Так, специалисты компаний «СИГМА», «Комплексные услуги безопасности», «Первый БИТ» являются постоянными консультантами «горячих линий» по вопросам применения контрольно-кассовой техники, внедрения систем ЕГАИС и «Меркурий». Благодаря оперативной работе экспертов, предприниматели, направляющие Уполномоченному вопросы по указанным темам, получают разъяснения в минимальные сроки.

В связи с требованием Трудового кодекса и Федерального закона от 28.12.2013 № 426-ФЗ «О специальной оценке условий труда» обеспечить проведение специальной оценки условий труда (далее – СОУТ) на рабочих местах в срок не позднее 31 декабря 2018 года Уполномоченным совместно с ООО «Деловой партнер охраны труда» был проведен ряд обучающих мероприятий для предпринимателей с целью информирования о необходимости и порядке проведения СОУТ. Кроме того, специалисты компании осуществляли устное и письменное консультирование предпринимателей по указанной теме.

Совместно с группой компаний «Экспертум Групп» и УФНС России по Томской области Уполномоченный провел семинар для начинающих предпринимателей и граждан, планирующих начать свое дело. Эксперты pro bono подробно рассказали о существующих режимах налогообложения и организационно-правовых формах ведения бизнеса, их преимуществах и недостатках, ответили на вопросы участников. Представители ФНС рассказали об электронных сервисах налоговой службы для бизнеса.

В свою очередь партнеры pro bono также 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. В 2018 году Уполномоченный ежеквартально принимал участие в таких мероприятиях с общим количеством участников около 130 человек.



Семинар для начинающих предпринимателей и граждан, планирующих начать свое дело, «Как выбрать организационно-правовую форму и систему налогообложения для стартующего бизнеса» с участием партнера Уполномоченного pro bono publico – группы компаний «Экспертум Групп» и представителей УФНС России по Томской области, 25.09.18.

Общественные представители Уполномоченного

Неотъемлемой частью института Уполномоченного являются общественные представители. Данная деятельность осуществляется на безвозмездной основе. При утверждении кандидатур общественных представителей Уполномоченного главными критериями являются, с одной стороны, авторитет кандидата в предпринимательской среде, а с другой – его способность осуществлять конструктивное взаимодействие с органами власти. Общественные представители назначаются на должность приказом Уполномоченного. В подтверждение статуса общественному представителю выдается именное удостоверение.

Общественные представители выполняют следующие задачи:

- информирование и первичное консультирование предпринимателей о деятельности Уполномоченного, его основных полномочиях и функциях;
- оказание помощи субъектам предпринимательской деятельности при составлении обращений к региональному Уполномоченному и Уполномоченному при Президенте РФ по защите прав предпринимателей;
- направление обращений, заявлений, жалоб и ходатайств, а также другой информации, материалов и документов в аппарат Уполномоченного;
- выявление системных для муниципального образования проблем, негативно влияющих на бизнес-климат территории, формирование предложений по их устранению;

- внесение предложений региональному Уполномоченному по организации и проведению в муниципальных образованиях семинаров, круглых столов, встреч с предпринимательским сообществом и иных мероприятий по вопросам защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности.

В структуре пула общественных представителей Уполномоченного выделяются территориальные и отраслевые общественные представители.

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. Общественные представители Уполномоченного в муниципальных образованиях 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. В настоящее время действуют пять отраслевых общественных представителей Уполномоченного:

- по вопросам контрольно-информационных систем,
- по вопросам пожарной безопасности,
- по вопросам охраны труда,
- по вопросам налогообложения и бухгалтерии,
- по вопросам взаимодействия с банками и получения финансовых услуг.

В декабре 2018 года в Томске состоялась конференция общественных представителей Уполномоченного. Мероприятие стало площадкой, на которой помощники омбудсмена из районов области задали интересующие их вопросы напрямую представителям власти и инфраструктуры поддержки бизнеса, рассказали о проблемах предпринимателей, наиболее актуальных для каждой территории. В конференции приняли участие территориальные представители Уполномоченного из Первомайского, Тегульдетского, Молчановского, Шегарского, Кургасовского, Чаинского районов и ЗАТО Северск, отраслевые общественные представители, а также глава департамента по развитию инновационной и предпринимательской деятельности, заместитель директора Фонда развития бизнеса, исполнительный директор ассоциации «Совет муниципальных образований Томской области». Уполномоченный и сотрудники аппарата рассказали об основных итогах работы института в 2018 году, о ходе реформы контрольно-надзорной деятельности в РФ, текущей экономической ситуации в регионе, процедуре оценки регулирующего воздействия и участии в ней предпринимательского сообщества, подробно остановились на рассмотрении обращений предпринимателей, поступивших из муниципальных образований. Также общественные представители узнали о новых инструментах, реализованных на официальном сайте Уполномоченного, которые они могут использовать в работе. Представители органов региональной власти и инфраструктуры бизнеса подробно рассказали о суще-

ствующих финансовых и иных мерах поддержки для предпринимателей и о способах ее получения: о программах для стартующего бизнеса, работе гарантийного фонда, создании единого центра «Мой бизнес», о промпарках, кластерах, пространствах для коллективной работы и другом.

Общественные представители из муниципалитетов области поделились проблемами, наиболее актуальными для их территорий, обратили внимание присутствующих на негативное влияние на бизнес-климат незаконной (теневой) предпринимательской деятельности, сложности при получении земельных участков и при взаимодействии с контрольно-надзорными органами и высказали предложения, касающиеся увеличения доступности мер поддержки субъектов предпринимательской деятельности. В частности, участники сообщили о потребности бизнеса в расширении доступа к финансовой поддержке, ориентированной на стартующий бизнес.



Конференция общественных представителей Уполномоченного с участием представителей Администрации Томской области, «Фонда развития бизнеса» и ассоциации «Совет муниципальных образований Томской области», 19.12.18.

По итогам конференции ряд проблем и предложений по их решению, высказанных общественными представителями, направлены Уполномоченному при Президенте для включения их в доклад Президенту РФ о проблемах российского бизнеса.

Совместно с общественным представителем Уполномоченного по вопросам взаимодействия с банками и получения финансовых услуг в июне 2018 года был проведен семинар «Лайфхаки для бизнеса при общении с банками». Мотивом к проведению данного мероприятия послужил тот факт, что более 500 тысяч операций по счетам, как сообщается на сайте Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, было приостановлено по всей стране за несколько месяцев прошедшего года. Такие радикальные меры банки все чаще стали применять в отношении представителей малого бизнеса, если операции вызывают подозрение в их сомнительном характере.

Мероприятие прошло на площадке Института экономики и менеджмента Томского государственного университета. Его участниками стали индивидуальные предприниматели и юридические лица, которые сталкивались или опасаются столкнуться с такими проблемами, как блокировка счета банком или отказ в выдаче кредита. Общественный представитель Уполномоченного, эксперт с многолетним опытом работы в банковской сфере, рассказал о том, какие операции считаются подозрительными, о требованиях к отчетности при работе в рамках Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», о методиках рассмотрения заявок на кредит банками и о том, почему их рассмотрение может затягиваться.



Семинар «Лайфхаки для бизнеса при общении с банками» с участием общественного представителя Уполномоченного по вопросам взаимодействия с банками и получения финансовых услуг, 05.06.18.

Предприниматели получили практические рекомендации: как определить свой кредитный потенциал, проверить характер своих операций и что делать, если банк инициирует закрытие счета. Участники затронули проблему, характерную для предпринимателей

МО «Город Северск»: отказ со стороны банков принимать в качестве залога находящееся там недвижимое имущество, если предприниматель кредитуются в рамках государственной программы, предполагающей снижение процентной ставки для получателя.

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

Центры общественных процедур

В 2018 году Уполномоченный вошел в состав Межрегионального центра по защите прав бизнеса (далее – Межрегиональный центр), инициатором создания, председателем и координатором работы которого является Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Новосибирской области. Сопредседателями Межрегионального центра являются уполномоченные по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации, входящих в состав Сибирского федерального округа, заключившие соглашения о взаимодействии в вопросах защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности с аппаратом Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Новосибирской области. Данное соглашение подписано между уполномоченными Томской и Новосибирской областей 24.10.2018. Деятельность Межрегионального центра регламентируется Положением о Межрегиональном центре по защите прав бизнеса, утвержденным Приказом Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Новосибирской области № 43-п от 05.10.2018.

В 2018 году на рассмотрение Межрегионального центра было направлено обращение общества с ограниченной ответственностью, зарегистрированного в Томской области. Организации было отказано в рассмотрении заявления о продлении срока действия свидетельства об утверждении типа измерительного устройства в связи с нарушением срока подачи заявления. При этом административным регламентом оказания государственной услуги такое основание для отказа в приеме документов или отказа в ее предоставлении предусмотрено не было. В январе 2019 года состоялось заседание Межрегионального совета посредством видеоконференцсвязи, по итогам которого было направлено обращение на имя министра промышленности и торговли РФ Д.В. Мантурова о необходимости внесения изменений в административный регламент.

Также Уполномоченный взаимодействует с АНО «Межрегиональный центр общественных процедур «Бизнес против коррупции» (далее – ЦОП) в рамках соглашения о взаимодействии, заключенного в 2015 году. ЦОП является экспертной площадкой для проведения 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. На сайте Уполномоченного omb-biz.tomsk.ru функционирует раздел «ЦОП «Бизнес против коррупции», в котором представлена информация о ЦОПе, его функциях и полномочиях, контактные данные и информация о рассмотренных обращениях предпринимателей Томской области.



Заседание Межрегионального центра по защите прав бизнеса, проведенное посредством видеоконференцсвязи, с участием уполномоченных из Томской и Новосибирской областей и экспертов-правозащитников из г. Новосибирск, на котором рассматривалось обращение общества с ограниченной ответственностью из Томской области.

1.3. Взаимодействие с Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей

Взаимодействие регионального Уполномоченного с Уполномоченным при Президенте РФ по защите прав предпринимателей (далее – Уполномоченный при Президенте РФ) и его аппаратом происходит в нескольких формах:

- 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;
- 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.);

- 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;

- направление Уполномоченному при Президенте РФ предложений по улучшению условий ведения предпринимательской деятельности и информации о проблемах бизнеса, характерных для Томской области, с целью включения в ежегодный доклад Президенту РФ о проблемах российского бизнеса;

- направление в адрес Уполномоченного при Президенте РФ обращений от предпринимателей Томской области по острым вопросам, требующим оперативного решения;

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

Так, в 2018 году Уполномоченный и сотрудники аппарата приняли участие в следующих мероприятиях.

В апреле 2018 года в рамках Ялтинского международного экономического форума состоялась XI Всероссийская конференция уполномоченных по защите прав предпринимателей. Помимо традиционного ежегодного всероссийского совещания уполномоченных по защите прав предпринимателей, на котором обсуждаются ключевые системные проблемы российского бизнеса в целом и специфические вопросы осуществления предпринимательской деятельности в регионах, Уполномоченный принял участие в пленарном заседании и работе на секциях Ялтинского международного экономического форума.

В июне 2018 года помощник-юрист Уполномоченного принял участие в VI межрегиональном совещании региональных уполномоченных по защите прав предпринимателей в г. Ярославль. На совещании обсуждались вопросы защиты прав предпринимателей в сферах тарифообразования, кадастровой оценки недвижимости, транспорта, вопросы частной медицины, долевого строительства, взаимодействия с монополистами при подключении к сетям, размещения объектов нестационарной торговли, проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, а также состоялся обмен лучшими практиками и наработками для повышения эффективности работы института бизнес-омбудсменов.

В июле 2018 года Уполномоченный принял участие в обучающем семинаре по теме «Обзор законодательства, регулирующего процесс проведения закупок на региональном и муниципальном уровнях в РФ» в г. Курск в рамках совместного проекта Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей и Совета Европы «Защита прав предпринимателей в Российской Федерации от коррупционных практик на муниципальном уровне (ПРЕКОП II)». Цель семинара – обсуждение законодательных норм, регулирующих процесс проведения закупок на региональном и муниципальном уровнях в РФ, для последующей выработки рекомендаций по укреплению законодательной базы в ча-

сти проведения закупок и ее соответствия стандартам Совета Европы и другим международным стандартам и практикам.

В октябре 2018 года помощник-юрист Уполномоченного принял участие в X Международном форуме «Юридическая неделя на Урале» в г. Екатеринбург, организованном Уполномоченным по защите прав предпринимателей в Свердловской области, Свердловским региональным отделением общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России», Уральским государственным юридическим университетом. Одно из центральных мероприятий форума – дискуссия на тему «Правовые позиции Конституционного суда Российской Федерации в сфере предпринимательской деятельности как фактор влияния на экономику страны». Также участники обсудили лучшие практики и затруднения в деятельности уполномоченных при участии в судебной защите, в выездной проверке в отношении субъекта предпринимательской деятельности, при участии в процедурах оценки регулирующего воздействия, при подготовке ходатайств о привлечении к дисциплинарной ответственности. Также состоялось экспертное обсуждение темы «Реализация полномочий регионов в налоговой политике как стимул для инвестирования», открытое заседание постоянно действующей рабочей группы по обеспечению перехода на новый порядок применения контрольно-кассовой техники.

Также в октябре 2018 года Уполномоченный принял участие в мероприятиях Уполномоченного при Президенте РФ и Совета Европы в рамках проекта ПРЕКОП II «Защита прав предпринимателей в Российской Федерации от коррупционных практик на муниципальном уровне» в г. Владивосток. На межрегиональном совещании были рассмотрены такие вопросы, как: возможности региональных уполномоченных в осуществлении реформы контрольно-надзорной деятельности в части внедрения риск-ориентированного подхода и чек-листов при организации проверок субъектов предпринимательской деятельности; риски предпринимателей при дроблении бизнеса в рамках действующего законодательства РФ; роль региональных уполномоченных в улучшении инвестиционного климата.

В марте 2018 года состоялся визит Уполномоченного при Президенте РФ Б.Ю. Титова в г. Томск. В рамках визита прошла встреча Б.Ю. Титова с руководством региона и представителями бизнес-сообщества, посещение томских предприятий, а также открытая лекция на тему: «Цифровая экономика, перспективы технологии блокчейн. Стратегия роста», собравшая более ста слушателей из числа предпринимателей и студентов Томска.

С 2014 года в Томской области действует общественная приемная Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей Б.Ю. Титова, которая находится по адресу: г. Томск, ул. Киевская, 76, 3 этаж, каб. 14. Общественная приемная осуществляет деятельность в составе сотрудников аппарата Уполномоченного и привлеченных экспертов, которые ведут прием заявителей, устное консультирование предпринимателей, оказывают помощь при составлении обращений в адрес Уполномоченного при Президенте РФ, разъясняют его основные полномочия и функции.

При непосредственном участии Б.Ю. Титова создан координационный совет по развитию малого и среднего предпринимательства при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе. В состав совета включены уполномоченные по защите прав предпринимателей всех регионов округа. На заседаниях обсуждаются наиболее острые вопросы, связанные с обеспечением прав и законных интересов предпринимателей, общие для сибирских территорий и требующие внимания полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе.

1.4. Взаимодействие с органами государственной власти, органами местного самоуправления

Необходимым условием результативной работы Уполномоченного является взаимодействие с органами государственной власти и органами местного самоуправления региона.

В соответствии с планом мероприятий («дорожной картой») «Улучшение условий ведения предпринимательской и инвестиционной деятельности Томской области на 2017–2019 годы», утвержденном Распоряжением Губернатора Томской области от 17.09.2014 № 229-р, на Уполномоченного возложена ответственность за реализацию ряда этапов в рамках проекта «Снижение административного давления на бизнес»:

1. Оказание консультационных услуг субъектам предпринимательской деятельности по наиболее актуальным вопросам взаимодействия с контрольно-надзорными органами через «Центр компетенций» на сайте Уполномоченного.

В 2018 году было оказано 80 таких консультаций, что на 30 единиц превышает установленный ключевой показатель эффективности (далее – КПЭ). Консультирование проводилось с привлечением экспертов *pro bono publico*, специалистов ряда органов власти и иных ведомств в рамках «Центра компетенций» по следующим основным темам: работа в ЕГАИС, применение контрольно-кассовой техники нового образца, работа в системе «Меркурий», взаимодействие с налоговыми и контрольно-надзорными органами (МЧС, УГАДН, УФМС, Государственной инспекцией труда и др.).

2. Совместно с контрольно-надзорными органами создание пошаговых инструкций на процессы, наиболее часто сопровождающие взаимодействие субъектов предпринимательской деятельности с контрольно-надзорными органами, и последующее размещение таких инструкций на сайте Уполномоченного.

В 2018 году, в соответствии с КПЭ, были подготовлены 4 пошаговые инструкции: «Как получить отсрочку (рассрочку) по уплате налогов (страховых взносов)», «Как заполнять расчет по страховым взносам» (обе инструкции подготовлены совместно с УФНС России по Томской области), «Как работать с архивными документами ЮЛ и ИП» (совместно с департаментом по культуре и туризму Томской области), «Как провести специальную оценку условий труда в офисе» (совместно с Государственной инспекцией труда в Томской области). На официальном сайте Уполномоченного omb-biz.tomsk.ru в разделе «Инструкции для

бизнеса» размещены указанные и ранее подготовленные инструкции: «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». Всего 12 инструкций.

3. Совместно с органами прокуратуры выявление контрольно-надзорных органов, допускающих нарушения требований Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» при проведении проверок в отношении субъектов предпринимательской деятельности, в том числе в части истребования дополнительных (не предусмотренных к обязательному предоставлению) документов.

Проведен анализ исполнения контрольно-надзорными органами Томской области требований ст. 8.2 Федерального закона № 294-ФЗ. Результаты данного мониторинга были представлены на совещании межведомственной рабочей группы по вопросам защиты прав предпринимателей в прокуратуре Томской области при участии руководителей и представителей контрольно-надзорных органов. В частности, в ряде случаев была выявлена неактуальность нормативных правовых актов, размещенных на сайтах контрольно-надзорных органов, а также сложность поиска необходимой информации. Кроме того, был отмечен формальный подход ряда контрольно-надзорных органов к информированию предпринимателей по вопросам соблюдения обязательных требований, к регулярному обобщению практики осуществления в соответствующей сфере деятельности государственного контроля (надзора). Так, например, среди размещенных сведений отсутствуют рекомендации в отношении мер, которые должны приниматься юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями в целях недопущения нарушений обязательных требований; информация о наиболее часто встречающихся случаях нарушений обязательных требований и рекомендациях по их недопущению; программы профилактики нарушений обязательных требований.

4. Направление обращений к руководителям контрольно-надзорных органов с просьбой о проведении следующей работы:

а) структурировать нормативные правовые акты по видам контроля (надзора) для удобства работы с ними;

б) требования, указанные сложным юридическим языком, дополнять комментариями, разъясняющими их отдельные положения, а также ссылками на разъяснительные письма соответствующих министерств и ведомств;

в) указать наиболее часто встречающиеся нарушения, причины их возникновения и дать рекомендации по профилактике таких нарушений;

г) провести инструктаж сотрудников о недопустимости истребования дополнительных (не предусмотренных к обязательному предоставлению) документов.

По результатам проведенной работы в 15 государственных органов исполнительной власти Томской области были направлены информационные письма с рекомендациями по структурированию нормативной документации, размещенной на официальных сайтах, упрощению изложения информации, предназначенной для субъектов предпринимательской деятельности, и доступа к такой информации.

5. Оказание бесплатной юридической помощи субъектам предпринимательской деятельности по вопросам их прав при взаимодействии с контрольно-надзорными органами посредством телефона «горячей линии».

В течение 2018 года была проведена 61 консультация предпринимателей посредством «горячей линии», что превышает установленный КПЭ на 11 единиц. Бесплатная «горячая линия» по правовым вопросам, возникающим при взаимодействии с контрольно-надзорными органами, работает по тел.: (3822) 900-807.

6. Проведение обучающих семинаров, консультирования для субъектов предпринимательской деятельности с целью повышения правовой грамотности при взаимодействии с контрольно-надзорными органами.

В 2018 году Уполномоченным было проведено 9 мероприятий, направленных на повышение правовой грамотности предпринимателей при взаимодействии с контрольно-надзорными органами:

- семинар «Порядок внедрения информационной системы «Меркурий»;
- семинар по вопросам применения онлайн-касс (ВКС с муниципальными образованиями Томской области);
- семинар «Как выбрать организационно-правовую форму и систему налогообложения для стартующего бизнеса»;
- семинар по вопросам работы онлайн-касс (при участии технических специалистов),
- краткосрочная программа обучения предпринимателей по теме «Охрана труда: на что обращает внимание трудовая инспекция»;
- прямой эфир в Инстаграм для мам в декрете, желающих начать бизнес;
- семинар по вопросам защиты прав предпринимателей при проведении контрольных мероприятий в рамках 294-ФЗ (с участием Роспотребнадзора);
- семинар по вопросам применения онлайн-касс совместно с УФНС России по Томской области;
- конференция общественных представителей Уполномоченного по вопросам соблюдения прав субъектов предпринимательской деятельности в муниципальных образованиях Томской области.

7. Подготовка материалов для антикоррупционной экспертизы в Межрегиональный центр общественных процедур «Бизнес против коррупции» на основании поступивших обращений предпринимателей, связанных с рейдерством и коррупционным давлением со стороны органов власти.

8. Освещение в СМИ (в том числе в сети Интернет) предпринимаемых мер, направленных на сокращение административного давления на бизнес.

За период с января по декабрь 2018 года в СМИ вышло 30 публикаций о деятельности Уполномоченного, содержащих информацию о мерах, направленных на сокращение административной нагрузки на бизнес.

Кроме того, 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 – члены региональных отделений всероссийских политических партий: «Единая Россия», «Справедливая Россия», ЛДПР, «Коммунистическая партия Российской Федерации»; региональных отделений всероссийских общественных организаций: «Деловая Россия», «Народный фронт «За Россию», «Томский союз собственников жилья»; отраслевых объединений: Томской ассоциации пищевиков, Томской областной фермерской ассоциации крестьянских (фермерских) хозяйств и сельскохозяйственных кооперативов России, Союза строителей Томской области, «МПО работодателей Томской области»; правозащитных организаций: некоммерческого партнерства «Центр правового мониторинга, юридической техники и правозащитной работы «РИМ», Томской региональной правозащитной общественной организации «Союз потребителей», общероссийского общественного движения в защиту прав и интересов потребителей «Объединение потребителей России»; 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 Томской области, Общественной палаты Томской области.

В 2018 году было проведено 4 заседания Межотраслевого совета, в повестку которых были включены 25 вопросов, связанных с рассмотрением проектов инвестиционных программ, проектов их корректировок, а также устранением замечаний, выявленных членами совета в процессе их рассмотрения. Рекомендации, выработанные по итогам заседаний, были направлены в Департамент тарифного регулирования Томской области.

Кроме того, в рамках взаимодействия с органами государственной власти, органами местного самоуправления Уполномоченный входит в состав следующих экспертных, совещательных и консультативных органов:

- координационный совет по развитию малого и среднего предпринимательства при Полномочном представителе Президента РФ в СФО (Распоряжение полномочного представителя Президента РФ в СФО от 19.12.2014 № П55-59рн);



Заседание Межотраслевого совета потребителей по вопросам деятельности субъектов естественных монополий при Губернаторе Томской области под председательством Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области, 01.08.2018.

- рабочая группа по упрощению процедур ведения бизнеса и повышению инвестиционной привлекательности Томской области при Совете по улучшению инвестиционного климата Томской области (Распоряжение Губернатора Томской области от 04.07.2017 № 159-р «О внесении изменений в распоряжение Губернатора Томской области от 11.08.2008 № 269-р»);
- рабочая группа «Региональный инвестиционный стандарт» при Совете по улучшению инвестиционного климата Томской области (Распоряжение Губернатора Томской области от 04.07.2017 № 159-р «О внесении изменений в распоряжение Губернатора Томской области от 11.08.2008 № 269-р»);
- рабочая группа «Оказание поддержки субъектам МСП по принципу «одного окна» при Губернаторе Томской области (протокол заочного заседания подкомиссии по проведению административной реформы, повышению качества и доступности предоставления государственных и муниципальных услуг информационного общества при Губернаторе Томской области от 10.08.2017 № 7);
- рабочая группа «Поддержка малого и среднего предпринимательства» при Совете по улучшению инвестиционного климата в Томской области при Губернаторе Томской области (Распоряжение Губернатора Томской области от 24.10.2018 № 283-р);
- рабочая группа «Осуществление контрольно-надзорной деятельности в Томской области» при Совете по улучшению инвестиционного климата в Томской области (Распоряжение Губернатора Томской области от 24.10.2018 № 283-р);
- Совет по улучшению инвестиционного климата в Томской области (Распоряжение Губернатора Томской области от 11.08.2008 № 269-р «О Совете по улучшению инвестиционного климата в Томской области»);

- лицензионная комиссия Томской области по лицензированию деятельности по управлению многоквартирными домами при департаменте ЖКХ и государственного жилищного надзора Томской области (Постановление Губернатора Томской области от 26.11.2014 № 104 «О создании лицензионной комиссии Томской области по лицензированию деятельности по управлению многоквартирными домами»);
- комиссия по определению вида фактического использования объектов недвижимого имущества для целей налогообложения при департаменте экономики Администрации Томской области (Постановление Администрации Томской области от 03.12.2014 № 454а «Об утверждении Порядка определения вида фактического использования объектов недвижимого имущества для целей налогообложения»);
- комиссия по улучшению условий ведения предпринимательской и инвестиционной деятельности в Томской области при департаменте инвестиций Томской области (Распоряжение Губернатора Томской области от 06.05.2015 № 127-р «О внесении изменений в распоряжение Губернатора Томской области от 11.08.2008 № 269-р и признании утратившим силу распоряжения Губернатора Томской области от 27.06.2014 № 162-р»);
- рабочая группа по развитию конкуренции в Томской области при департаменте экономики Томской области (Распоряжение Губернатора Томской области от 06.05.2015 № 127-р «О внесении изменений в распоряжение Губернатора Томской области от 11.08.2008 № 269-р и признании утратившим силу распоряжения Губернатора Томской области от 27.06.2014 № 162-р»);
- координационный комитет содействия занятости населения при департаменте труда и занятости населения Томской области (Распоряжение Администрации Томской области от 13.01.2009 № 6-ра «О создании Координационного комитета содействия занятости населения»);
- комиссия по установлению коэффициента для определения расходов на проведение мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов для расчета платы по договору купли-продажи лесных насаждений, заключенному с субъектами малого и среднего предпринимательства, при департаменте лесного хозяйства Томской области (Распоряжение департамента лесного хозяйства Томской области от 11.04.2016 № 444 «О создании комиссии по установлению коэффициента для определения расходов на проведение мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов для расчета платы по договору купли-продажи лесных насаждений, заключенному с субъектами малого и среднего предпринимательства»);
- проектный комитет по направлению «Поддержка малого и среднего предпринимательства Томской области» при департаменте по развитию инновационной и предпринимательской деятельности Томской области (Распоряжение Губернатора Томской области от 17.04.2017 № 90-р «О создании проектного комитета по направлению «Поддержка малого и среднего предпринимательства Томской области»);
- рабочая группа по созданию целостной системы управления земельными ресурсами на территории Томской области при департаменте по управлению государственным

ной собственностью Томской области (Распоряжение Губернатора Томской области от 28.07.2017 № 171-р «О формировании рабочей группы по созданию целостной системы управления земельными ресурсами на территории Томской области»);

- рабочая группа по совершенствованию законодательства Томской области в сфере государственной поддержки инвестиционной деятельности при департаменте инвестиций Томской области (Распоряжение Губернатора Томской области от 08.08.2017 № 186-р «О создании рабочей группы по совершенствованию законодательства Томской области в сфере государственной поддержки инвестиционной деятельности»);

- проектный комитет по направлению «Производительность труда и поддержка занятости» при департаменте экономики Администрации Томской области (Распоряжение Губернатора Томской области от 25.09.2018 № 259-р «О создании проектного комитета по направлению «Производительность труда и поддержка занятости»);

- постоянная комиссия по налогам финансового комитета Законодательной Думы Томской области (Постановление Законодательной Думы Томской области от 28.02.2012 № 109 «О составах постоянных комиссий бюджетно-финансового комитета Законодательной Думы Томской области»);

- постоянная комиссия по промышленности и предпринимательству комитета Законодательной Думы Томской области по экономической политике (Постановление Законодательной Думы Томской области от 24.11.2016 № 129 «О составах постоянных комиссий комитета Законодательной Думы Томской области по экономической политике»);

- межведомственная рабочая группа по вопросам защиты прав предпринимателей при прокуратуре Томской области (Распоряжение прокурора Томской области от 29.04.2013 № 30/7р).

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.

В настоящее время заключены соглашения о взаимодействии между Уполномоченным и следующими органами государственной власти:

- Прокуратура Томской области,
- Следственное управление Следственного комитета по Томской области,
- Управление Федеральной антимонопольной службы по Томской области,
- ГУ МЧС России по Томской области,
- Управление Роспотребнадзора по Томской области,
- Западно-Сибирская транспортная прокуратура,
- Управление Роскомнадзора по Томской области,

- Управление Федеральной службы судебных приставов по Томской области,
- Комитет по лицензированию Томской области,
- Управление Россельхознадзора по Томской области,
- Управление Федеральной службы исполнения наказаний по Томской области,
- Управление государственного автодорожного надзора (УГАДН) по Томской области Федеральной службы по надзору в сфере транспорта,
- Департамент по развитию инновационной и предпринимательской деятельности Томской области.

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, действующими на территории региона.

Так, в 2018 году Уполномоченным совместно с органами государственной власти Томской области были проведены, к примеру, следующие мероприятия.

- Заседание экспертного совета по законопроекту № 332053-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», находившемуся на рассмотрении в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. Сформированная по результатам заседания позиция предпринимательского сообщества была направлена в Законодательную Думу Томской области для дальнейшей подготовки консолидированного мнения региона о проекте закона. В работе экспертного совета приняли участие представители Законодательной Думы Томской области; областных департаментов экономики, ЖКХ и государственного жилищного надзора, тарифного регулирования; Центра развития предпринимательства Томской торгово-промышленной палаты, Томской ассоциации пищевиков, Томского облпотребсоюза; общественных организаций ТРОООО «Деловая Россия», «Сибирская торговая ассоциация»; Юридического института НИ ТГУ, практикующие юристы и адвокаты; представители малого и среднего предпринимательства.

- Семинар «Порядок внедрения информационной системы «Меркурий» для предпринимателей, осуществляющих деятельность на территории г. Томск, а также для бизнеса из муниципальных образований Томской области посредством видеоконференцсвязи. В мероприятии приняли участие эксперты: представители Управления Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Томской области (Россельхознадзор), Управления ветеринарии Томской области, ФГБОУ ДПО «Томский

институт переподготовки кадров и агробизнеса», организаций в сфере автоматизации деятельности предприятий – «СИГМА», «Первый БИТ – Томск».

- Заседание экспертного совета при Уполномоченном при участии представителей Администрации г. Томска, Думы г. Томска, бизнеса в сфере строительной, торговой и инвестиционной деятельности. Рассмотрены вопросы: о снижении ставок арендной платы за земельные участки, используемые для целей размещения нестационарных торговых объектов, и о снижении выкупных ставок земельных участков муниципального образования «Город Томск» при продаже собственникам расположенных на них зданий, строений, сооружений до 50 %.

- Семинар в формате видеоконференцсвязи с трансляцией в муниципальные образования Томской области на тему «Вопросы применения контрольно-кассовой техники малым и микробизнесом в 2018 и 2019 годах», организованный совместно с УФНС России по Томской области.

В рамках взаимодействия с УФСИН России по Томской области в части защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, находящихся под стражей, в 2018 году Уполномоченный дважды посещал СИЗО-1 для встречи с предпринимателями. Заявители предоставили Уполномоченному разъяснения по существу предъявленных обвинений для выработки им позиции и определения дальнейших действий. На встречах также присутствовали помощник начальника УФСИН по соблюдению прав человека в УИС и начальник учреждения.

Также 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, в том числе оказывающие влияние на условия ведения предпринимательской деятельности и инвестиционный климат Томской области.

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 Российской Федерации. Уполномоченный доводит до сведения руководства контрольно-надзорных органов информацию об основных проблемах, которые беспокоят предпринимателей при их взаимодействии с соответствующими ведомствами, вносит предложения по повышению эффективности этого взаимодействия, сообщает о противоречиях в требованиях, 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 2018 году Уполномоченный принял участие в 34 процедурах публичных обсуждений результатов правоприменительной практики следующих контрольно-надзорных органов: региональных управлений ФНС России, МЧС России, Роспотребнадзора, Рос-

здравнадзора, Росприроднадзора, Россельхознадзора, региональных департаментов по вопросам семьи и детей, по культуре и туризму, охотничьего и рыбного хозяйства, природных ресурсов и охраны окружающей среды, архитектуры и строительства, тарифного регулирования, ЖКХ и государственного жилищного надзора, труда и занятости населения, Государственной инспекции труда по Томской области, Главной инспекции государственного строительного надзора Томской области, Межрегионального управления № 81 ФМБА России, Сибирского межрегионального управления государственного автодорожного надзора, Обского управления государственного речного надзора Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, Томской таможни.



Публичные обсуждения результатов правоприменительной практики Государственной инспекции труда в Томской области с участием Уполномоченного, 11.10.2018.

В настоящее время подписаны соглашения о взаимодействии между Уполномоченным и руководителями органов местного самоуправления: главами Асиновского, Бакчарского, Верхнекетского, Зырянского, Каргасокского, Кожевниковского, Кривошеинского, Молчановского, Первомайского, Тегульдетского и Томского районов, а также между Уполномоченным и ассоциацией «Совет муниципальных образований Томской области». В рамках указанных соглашений в целях обеспечения эффективной реализации мероприятий по защите прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности в муниципальном образовании Стороны используют, среди прочих, следующие формы взаимодействия:

а) рассмотрение обращений о нарушениях прав субъектов предпринимательской деятельности с привлечением представителей сторон и принятие согласованных мер реагирования по восстановлению нарушенных прав предпринимателей;

б) досудебное урегулирование конфликта (при возможности) по жалобам субъектов предпринимательской деятельности, направленным Уполномоченному на действия (бездействие) органов местного самоуправления и должностных лиц муниципальных образований;

в) выработка предложений, направленных на повышение эффективности мер по защите прав предпринимателей в пределах компетенции сторон, совершенствование действующего законодательства, направленного на установление, соблюдение и реализацию прав предпринимателей;

г) участие в совместных мероприятиях по вопросу защиты прав и законных интересов предпринимателей, улучшения предпринимательского климата, развития бизнеса на территории муниципальных образований;

д) 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;

е) обмен информацией о выявленных нарушениях прав предпринимателей, а также о мерах, принятых в целях их восстановления.

Вне зависимости от наличия соглашения осуществляется взаимодействие Уполномоченного с главами и представителями администраций всех муниципальных образований региона в части информационного обмена, выявления актуальных проблем предпринимательства, характерных для отдельных территорий, привлечения предпринимателей из муниципальных образований Томской области к участию в семинарах и круглых столах, организуемых Уполномоченным совместно с представителями органов государственной власти, в том числе и контрольно-надзорных органов. 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.

Уполномоченный принимает участие в процедуре оценки регулирующего воздействия (далее – ОРВ) проектов нормативных правовых актов (далее – НПА) и экспертизе действующих НПА, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Эффективность процедур ОРВ и экспертизы НПА, затрагивающих различные сферы предпринимательской деятельности, напрямую зависит от степени вовлеченности в них представителей предпринимательского сообщества. Именно субъекты предпринимательской деятельности, непосредственно реализующие положения нормативных правовых актов, могут оценить как фактическое, так и потенциальное влияние этих положений на бизнес-климат. Задачей Уполномоченного в этой связи является обеспечение обратной связи и доведения мнений бизнеса до разработчика НПА. С этой

целью проводится информирование предпринимателей о проводящихся процедурах ОРВ и экспертизы, проведение круглых столов, общественных и экспертных советов, запрос мнений в заочном режиме, обобщение и систематизация полученной информации. Сформированная таким образом позиция Уполномоченного направляется разработчику соответствующего НПА.

ОРВ и экспертиза осуществляются в отношении НПА как уровня субъекта Российской Федерации, так и уровня муниципального образования «Город Томск», с 2015 года. В 2017 году в Томской области введена обязательная процедура оценки регулирующего воздействия проектов и экспертизы действующих нормативных правовых актов для всех городских округов и муниципальных районов Томской области.

В 2018 году Уполномоченный участвовал в 74 публичных консультациях в рамках процедуры оценки регулирующего воздействия, а также в экспертизе 25 действующих нормативных правовых актов. В том числе на муниципальном уровне представлено мнение по 36 проектам муниципальных правовых актов, 19 муниципальных правовых актов рассмотрены в рамках экспертизы. Наибольшую активность в сфере организации работы по ОРВ и экспертизе НПА проявили органы местного самоуправления Каргасокского района, города Стрежевой, ЗАТО Северск.

1.5. Взаимодействие с общественными организациями и отраслевыми объединениями предпринимателей

Взаимодействие Уполномоченного с общественными организациями и отраслевыми объединениями предпринимателей региона способствует популяризации института Уполномоченного, позволяет охватить широкий круг предпринимателей в различных отраслях и сферах деятельности с целью их оперативного информирования по актуальным вопросам ведения предпринимательской 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.

В число организаций и объединений, с которыми взаимодействует Уполномоченный, входят:

- региональное представительство АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» в Томской области,
- НП «Союз «МПО работодателей Томской области»,
- Томская торгово-промышленная палата,
- Томская ассоциация пиццевиков,
- Томское отделение Общероссийского народного фронта,
- ТРО ООО «Деловая Россия»,
- Союз строителей Томской области,
- «Сибирская торговая ассоциация»,
- НО «Ассоциация «Томское объединение медицинских компаний»,

- Томская областная фермерская ассоциация «Томская АККОР»,
- НП «Томское объединение парикмахеров и косметологов»,
- НП «Томский автотранспортный союз»,
- ТРО ООО «Всероссийское общество инвалидов»,
- Союз «Федерация профсоюзных организаций Томской области»,
- НП по содействию в развитии лесопромышленного комплекса Томской области «Союз томских лесопромышленников и лесоэкспортеров».

Взаимодействие с указанными организациями осуществляется в следующих формах:

- проведение круглых столов, семинаров для предпринимателей, заседаний экспертных и общественных советов;
- направление материалов для получения отзывов в рамках проведения процедур 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 уведомлений о проведении публичных обсуждений результатов правоприменительной практики контрольно-надзорных органов;
- оперативное направление актуальной информации, предоставляемой органами государственной власти и местного самоуправления;
- информирование о проведении дней открытых дверей и приемов представителями органов государственной власти;
- проведение анкетирования и опросов по актуальным проблемам ведения предпринимательской деятельности.

Так, в 2018 году Уполномоченным совместно с указанными организациями был проведен ряд мероприятий, среди которых:

- семинар по вопросам защиты прав предпринимателей при проведении контрольных мероприятий в рамках Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», совместно с Томской торгово-промышленной палатой;
- круглый стол «Негосударственное здравоохранение – состояние и перспективы», совместно с НО «Ассоциация «Томское объединение медицинских компаний»;
- совещание по вопросам лицензирования деятельности в сфере пассажирских автотранспортных перевозок, совместно с ассоциацией «Томский автотранспортный союз»;
- рейды по определению уровня доступности объектов инфраструктуры и бизнеса для лиц с ограниченными возможностями здоровья, совместно с представителями ТРОООО «Всероссийское общество инвалидов».

В 2018 году при участии Уполномоченного в Томске впервые состоялся региональный этап всероссийской олимпиады для студентов по истории российского предпринимательства, организованный ТРОООО «Деловая Россия». В состав жюри вошли представители Томского государственного и Томского политехнического университе-

тов. Участие в олимпиаде приняли студенты томских вузов, которые выполняли задания в формате теста и эссе. Олимпиада проводится с 2015 года в рамках совместного проекта «История российского предпринимательства» общероссийской общественной организации «Деловая Россия» и Российского исторического общества. Победители региональных этапов получают возможность принять участие во всероссийской олимпиаде, которая проходит в Москве на базе МГУ им. М.В. Ломоносова.

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 целевые 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 Российской Федерации»; «Эффективность работы специализированной организации по привлечению инвестиций и работе с инвесторами»).

По результатам экспертной оценки региональным органам власти даются рекомендации по улучшению тех или иных показателей

1.6. 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) информирования предпринимателей Томской области о полномочиях и компетенциях Уполномоченного в сфере защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности;

2) привлечения предпринимателей к обсуждению проблем, в том числе и системных, связанных с ведением бизнеса, и совместной проработке предложений по их решению;

3) поощрения легального ведения бизнеса – с одной стороны и формирования положительного имиджа предпринимателя в общественном сознании – с другой.

Также в соответствии с планом мероприятий («дорожной картой») «Улучшение условий ведения предпринимательской и инвестиционной деятельности Томской области на 2017-2019 годы», утвержденным Распоряжением Губернатора Томской области от 17.09.2014 № 229-р, Уполномоченным освещаются в СМИ (в том числе в сети Интернет) предпринимаемые меры, направленные на сокращение административного давления на бизнес.

Информирование о деятельности Уполномоченного осуществляется по следующим каналам:

- официальный сайт Уполномоченного в сети Интернет omb-biz.tomsk.ru (функционирует с начала работы института в Томской области – с 2014 года);
- официальные группы Уполномоченного в социальных сетях «ВКонтакте» vk.com/ombbiz_tomsk и Facebook facebook.com/ombbiztomsk (с 2015 года);
- 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 иных муниципальных образований Томской области;
- отраслевые сайты: сайт Томской торгово-промышленной палаты, ТРООО «Деловая Россия», АНО «Фонд развития бизнеса», сайты государственных органов и организаций, участвующих в совместных мероприятиях;
- официальные страницы в социальных сетях АНО «Фонд развития бизнеса», бизнес-сообществ «Томск – месторождение 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 предоставляет следующую информацию.

Об институте Уполномоченного:

- его функции и полномочия,
- результаты работы,
- график проведения приемов,
- контактная информация,
- формы связи («Обратиться» и «Задать вопрос»),
- контакты общественных представителей,

- информация о центрах общественных процедур.

Полезная информация для предпринимателей:

- последние изменения законодательства (публикуются в разделе «Новости»),
- пошаговые руководства по различным сферам деятельности (публикуются в разделе «Инструкции для бизнеса»),

- информация о реформе контрольно-надзорной деятельности, порядке проведения проверок, правах и обязанностях предпринимателей и представителей контрольно-надзорных органов при проведении проверок, о «горячей линии» Уполномоченного по проверкам, на которую предприниматели могут обратиться непосредственно во время проведения проверки, а также пригласить Уполномоченного принять участие в проверке на их стороне или получить бесплатную юридическую консультацию (публикуется в разделе «Проверки», созданном в рамках работы «Центра компетенций» при Уполномоченном),

- о наиболее актуальных проблемах в сфере бизнеса в РФ и в Томской области и способах их решения (публикуется в разделе «Актуальные темы»),

- о видах государственной поддержки бизнеса и национальных проектах в сфере предпринимательства (публикуется в разделе «Предпринимателю»),

- о проведении публичных обсуждений результатов правоприменительной практики контрольно-надзорных органов (публикуется в разделе «Актуальные темы»).

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

В 2018 году было расширено присутствие Уполномоченного в социальных сетях. Количественное и качественное увеличение аудитории произошло за счет проведения прямых эфиров в социальных сетях «ВКонтакте» и Instagram.

В популярном томском блоге «Мама знает» в социальной сети Instagram (www.instagram.com/mamaliza.znaet) состоялся прямой эфир в рамках проекта «Мамы в деле». Проект создан для женщин, которые задумываются о собственном деле, а также для тех томичек, которые, находясь в декретном отпуске, могут превратить свое хобби в настоящий бизнес. Первый эфир был посвящен знакомству с Уполномоченным и его функциями, видам поддержки начинающего бизнеса, разговору о проблемах, которые сегодня актуальны для российского бизнеса в целом и томского в частности, об онлайн-кассах, интернет-торговле, незаконном предпринимательстве и самозанятых. Эфир посмотрели 527 подписчиков блога.

В группе Уполномоченного в сети «ВКонтакте» состоялась трансляция в прямом эфире семинара «Вопросы применения контрольно-кассовой техники малым и микробизнесом в 2018 и 2019 годах». Семинар проводился для представителей бизнеса, обязанных по зако-

ну применять контрольно-кассовую технику, а также для тех, кто обязан применять ее с 1 июля 2019 года (организации и ИП на ЕНВД или патенте в сфере работ и услуг, ИП без наемных работников на ЕНВД или патенте в сфере торговли и общественного питания, ИП без наемных работников в сфере вендинга, ИП на УСН без наемных работников). В качестве спикеров выступили представители УФНС России по Томской области.



Прямой эфир в Инстаграм-блоге «Мама знает» для томичек, находящихся в отпуске по уходу за ребенком и желающих начать свой бизнес, 02.10.2018.

Также с 2015 года функционирует официальный YouTube-канал Уполномоченного. По итогам 2018 года общее количество просмотров видеозаписей, размещенных на канале, составило 1 025. 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.

Одним из способов доведения до широкой аудитории информации о деятельности Уполномоченного и ее результатах, о наиболее актуальных вопросах взаимодействия бизнеса и власти являются выступления Уполномоченного в средствах массовой информации. В 2018 году информация о деятельности Уполномоченного размещалась в следующих региональных СМИ:

- газета «Томские новости»,
- телеканал «Россия-24»,

- интернет-порталы и интернет-издания «В Томске», «Томск.ру», «Томская интернет-газета», «БезФормата.ру», сайты информационных агентств «РИА Томск», «Агентство новостей ТВ2», «НИА Томск».

Все публикации были размещены на безвозмездной основе.

В 2018 году Уполномоченный выступал в СМИ по следующим темам:

- публичные обсуждения результатов правоприменительной практики контрольно-надзорных органов;
- деятельность общественного совета УФНС России по Томской области, в состав которого входит Уполномоченный;
- кадастровая стоимость земельных участков;
- массовое закрытие торговых центров в Томской области по результатам внеплановых проверок в связи с трагедией в ТЦ «Зимняя вишня» в г. Кемерово;
- внедрение онлайн-касс;
- повышение ставки НДС с 18% до 20% с 1 января 2019 года;
- квотирование рабочих мест при трудоустройстве лиц с ограниченными возможностями здоровья;
- пенсионная реформа;
- основные проблемы бизнеса в Томской области и деятельность Уполномоченного (в рамках пресс-конференций);
- примеры помощи предпринимателям, обратившимся к Уполномоченному.

Традиционно освещение в СМИ получает ежегодное выступление Уполномоченного с докладом о результатах деятельности за предыдущий календарный год. Так, в 2018 году информация по итогам выступления Уполномоченного на 18 собрании Законодательной Думы Томской области с отчетом о деятельности в 2017 году была размещена в ведущих СМИ Томской области: информационное агентство «РИА Томск», «Агентство новостей ТВ2», информационный портал «В Томске», интернет-издание «Томская интернет-газета».

По данным всероссийской информационно-аналитической системы мониторинга СМИ «Медиалогия», в 2018 году общее количество упоминаний Уполномоченного в СМИ составило 383, что является максимальным показателем упоминаемости регионального института в СМИ за весь период его работы.

Год	Количество упоминаний в год, ед.
2015	257
2016	324
2017	271
2018	383

Динамика количества упоминаний Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области в СМИ с 2015 по 2018 год.

2. Условия ведения предпринимательской деятельности в Томской области

В Томской области на регулярной основе проводится ряд социологических исследований, позволяющих оценить состояние инвестиционного и предпринимательского климата, а также наметить пути улучшения условий ведения предпринимательской деятельности в регионе.

Одним из таких исследований в очередной раз стал мониторинг состояния малого и среднего бизнеса Томской области, проведенный Томской торгово-промышленной палатой (далее – ТПП), основанный на опросе более семисот респондентов – субъектов предпринимательской деятельности региона.

Другим источником данных, используемых в настоящей главе, стал социологический опрос «Административный климат в регионе», проводимый Федеральной службой охраны России под эгидой Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей. Данное исследование проводится практически во всех регионах страны с целью оценки влияния административных барьеров на ведение предпринимательской деятельности.

Кроме того, в данном разделе используются данные Федеральной налоговой службы по Томской области, а также данные органов статистики.

2.1. Характеристика состояния субъектов предпринимательской деятельности в регионе

В таблице 2.1 представлена статистическая информация о количестве субъектов предпринимательской деятельности в Томской области. Как видно из таблицы, по сравнению с прошлым годом, сократилось количество микро-, малых и средних предприятий, что в конечном итоге повлияло и на общее сокращение числа субъектов малого и среднего предпринимательства (далее – МСП). Количество индивидуальных предпринимателей практически не изменилось по отношению к предыдущему году.

Таблица 2.1

Количество субъектов МСП в Томской области, ед.				
	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Микропредприятия	19 501	20 768	20 796	19 963
Малые предприятия	1 648	1 595	1 602	1 483
Средние предприятия	132	135	116	104
ИП	24 949	21 347	21 892	21 906
Всего	46 230	43 845	44 406	43 456

По данным, содержащимся на официальном сайте Федеральной налоговой службы по Томской области, количество субъектов МСП, имеющих статус «вновь созданные» (что означает включение их в ЕГРЮЛ или ЕГРИП в 2018 году), равно 6 828 ед.

Тем не менее из таблицы 2.2 можно увидеть, что по количеству субъектов МСП на 1 000 человек населения Томская область занимает достойное второе место в Сибирском федеральном округе после Новосибирской области. Кроме того, данный показатель у нашего региона выше не только среднего значения по Сибири, но также и среднего значения по всей Российской Федерации.

Таблица 2.2

Количество субъектов МСП на душу населения, ед./1000 чел.*						
Территория	Всего по субъектам МСП	Юридические лица				ИП
		Всего	в том числе малые	в том числе микро	в том числе средние	
Россия	41,1	19,2	1,63	17,4	0,14	21,9
СФО	36,4	16,9	1,33	15,4	0,1	19,6
Томская область	41,2	20,9	1,49	19,3	0,11	20,3
Республика Алтай	40,9	14,4	1,34	12,9	0,21	26,5
Республика Бурятия	28,5	11	0,65	10,3	0,03	17,5
Республика Тыва	22,1	3,4	0,24	3,1	0,02	18,6
Республика Хакасия	33,8	10,5	0,94	9,5	0,05	23,3
Алтайский край	34	14,9	1,24	13,6	0,1	19,1
Забайкальский край	24,5	7,5	0,79	6,6	0,05	17
Красноярский край	38,3	18,1	1,36	16,6	0,1	20,3
Иркутская область	37,3	16,6	1,37	15,2	0,1	20,6
Кемеровская область	27,1	11,7	1,07	10,5	0,08	15,4
Новосибирская область	52,7	30,2	2,18	27,9	0,17	22,4
Омская область	35,7	15,8	1,29	14,4	0,09	19,8

*Здесь и в некоторых последующих таблицах представлены официальные статистические данные на момент, когда Республика Бурятия и Забайкальский край входили в состав Сибирского федерального округа

По годовому обороту субъектов МСП на 1 000 человек населения (таблица 2.3) Томская область занимает средние позиции по Сибирскому федеральному округу и заметно отстает от среднероссийских показателей. Последнее обстоятельство связано со сравнительно высокой экономической активностью и концентрацией финансовых потоков в центральной части РФ. Стоит отметить, что по данным ТПП рост годового оборота субъектов МСП наблюдается ежегодно с 2014 года во всех сегментах МСП.

Таблица 2.3

Годовой оборот субъектов МСП на душу населения, млн руб./1000 чел.						
Территория	Всего по субъектам МСП	Юридические лица				ИП
		Всего	в том числе малые	в том числе микро	в том числе средние	
Россия	468	373	188	142	43	96
СФО	342	260	119	103	38	82
Томская область	325	261	108	116	38	64
Республика Алтай	224	149	73	57	19	75
Республика Бурятия	243	99	42	47	11	144
Республика Тыва	95	34	11	16	8	61
Республика Хакасия	273	125	54	46	25	148
Алтайский край	291	233	104	91	38	58
Забайкальский край	217	94	49	29	16	123
Красноярский край	404	297	138	109	50	107
Иркутская область	367	286	149	106	32	81
Кемеровская область	221	174	78	66	30	47
Новосибирская область	574	519	225	226	68	55
Омская область	318	215	103	76	36	103

По результатам опроса предпринимателей, проведенного ТПП, в 2018 году 70 % респондентов положительно охарактеризовали свое финансовое положение. Негативные оценки относительно своего финансового состояния высказали менее четверти респондентов (23 %).

Большинство субъектов МСП (65 %) ожидают в текущем году сохранения или увеличения величины годового оборота. Однако в среднесрочной перспективе предпринимательские планы менее определены – 40 % опрошенных затрудняется оценивать перспективы развития, вместе с тем 47 % предпринимателей ожидают сохранения достигнутых объемов реализации или роста годового оборота в 2019-2020 гг.

Наиболее уверенными на общем фоне выглядят предприниматели из сферы здравоохранения и промышленного производства. Они более уверенно оценивают свои шансы на увеличение объемов годового оборота в ближайшей перспективе. Остальные демонстрируют умеренный оптимизм, отмечая, что годовое оборот, как минимум, не уменьшится.

Средняя численность работников субъектов МСП в пересчете на количество субъектов МСП представлена в таблице 2.4 (используются данные по количеству наемных работников). По этому показателю Томская область занимает ведущие позиции в Сибирском федеральном округе. Кроме того, по данному показателю с 2014 года также наблюдается постоянный рост.

Таблица 2.4

Средняя численность работников списочного состава субъектов МСП в пересчете на количество субъектов, чел./ед.						
Территория	Всего по субъектам МСП	Юридические лица				ИП
		Всего	в том числе малые	в том числе микро	в том числе средние	
Россия	2,67	4,90	26,40	2,13	97,40	0,74
СФО	2,69	4,80	28,80	2,04	116,20	0,86
Томская область	2,70	4,40	26,80	1,95	139,60	0,92
Республика Алтай	2,39	5,60	26,70	1,94	93,00	0,66
Республика Бурятия	2,14	3,80	29,90	1,80	133,00	1,07
Республика Тыва	1,19	4,70	25,60	2,17	126,80	0,54
Республика Хакасия	2,53	5,30	30,60	2,18	125,20	1,26
Алтайский край	2,81	5,20	30,30	2,06	127,40	0,91
Забайкальский край	2,74	6,30	31,90	2,36	136,70	1,17
Красноярский край	2,60	4,60	27,80	1,99	111,90	0,86
Иркутская область	2,64	4,90	28,80	2,09	96,40	0,82
Кемеровская область	2,96	5,80	31,80	2,28	123,40	0,81
Новосибирская область	2,76	4,40	27,00	1,97	109,30	0,58
Омская область	2,80	5,10	29,70	2,09	126,50	1,00

Несмотря на неплохие показатели по средней численности среди субъектов СФО, практически каждый третий из опрашиваемых предпринимателей заявил о потребности в кадровых ресурсах (диаграмма 2.5). Нехватка управленческих кадров в сфере малого и среднего бизнеса в 2018 году обсуждалась в ходе экспертных опросов и фокус-групп. Многие эксперты отмечают завышенную самооценку работников, нежелание начинать с малого, а также низкую мотивацию к труду в целом на фоне дефицита кадров (в основном речь идет про молодых специалистов).

Диаграмма 2.5



В таблице 2.6 показана производительность работников субъектов МСП. Рост показателя по отношению к 2014 году наблюдается во всех сегментах малого и среднего бизнеса, кроме индивидуальных предпринимателей.

Таблица 2.6

Выработка (производительность) работников субъектов МСП, млн руб./чел.						
Территория	Всего по субъектам МСП	Юридические лица				ИП
		Всего	в том числе малые	в том числе микро	в том числе средние	
Россия	4,3	4,0	4,4	3,8	3,2	5,9
СФО	3,5	3,2	3,1	3,3	3,3	4,9
Томская область	2,9	2,8	2,7	3,1	2,5	3,4
Республика Алтай	2,3	1,9	2,0	2,3	1,0	4,3
Республика Бурятия	4,0	2,4	2,2	2,5	2,6	7,7
Республика Тыва	3,6	2,1	1,8	2,3	2,5	6,0
Республика Хакасия	3,2	2,2	1,9	2,2	3,7	5,1
Алтайский край	3,0	3,0	2,8	3,2	3,0	3,3
Забайкальский край	3,2	2,0	1,9	1,8	2,6	6,2
Красноярский край	4,1	3,6	3,7	3,3	4,3	6,1
Иркутская область	3,7	3,5	3,8	3,3	3,2	4,8
Кемеровская область	2,8	2,6	2,3	2,7	3,2	3,7
Новосибирская область	3,9	3,9	3,8	4,1	3,7	4,2
Омская область	3,2	2,7	2,7	2,5	3,1	5,2

Также одним из значимых индикаторов, отражающих экономическую активность и состояние малого и среднего предпринимательства, а также динамику его развития, является инвестиционная активность.

По данным Томской торгово-промышленной палаты, инвестиции в основной капитал предприятий малого и среднего бизнеса Томской области в 2018 году оценивается в 90 млрд руб., при этом доля предприятий МСП в общем объеме инвестиций составляет примерно 4,5 %. Кроме того, стоит отметить, что в динамике инвестиций в основной капитал предприятий МСП характерна тенденция снижения, начиная с 2014 года.

В 2018 году субъектами малого и среднего бизнеса для финансирования капитальных затрат чаще используются средства собственника бизнеса и банковские кредиты (диаграмма 2.7).

Диаграмма 2.7



Также отмечается, что средний уровень закрепитованности субъектов МСП составляет 19 % по банковским кредитам. Использование лизинга и небанковского кредитования распространено в гораздо меньшей степени (6-11 %), в то время как 62 % опрошенных указали на отсутствие действующих кредитных обязательств.

Основными проблемами на пути развития кредитования, по мнению субъектов малого и среднего бизнеса, являются неудовлетворительный уровень процентных ставок и требования по залоговому обеспечению. Наиболее остро это проявляется в сфере здравоохранения и оказания услуг.

По данным опроса субъектов МСП, 20 % предпринимателей отнесли повышение ставок по кредитам к наиболее негативным факторам развития в 2015-2017 гг.

2.2. Оценка условий и проблем ведения бизнеса в Томской области

По данным проведенных в 2018 году исследований, субъекты малого и среднего предпринимательства оценивают Томскую область как достаточно комфортное пространство для ведения бизнеса. На вопрос об удовлетворенности условиями ведения бизнеса в регионе 76 % опрошенных респондентов дали положительную оценку (диаграмма 2.8).

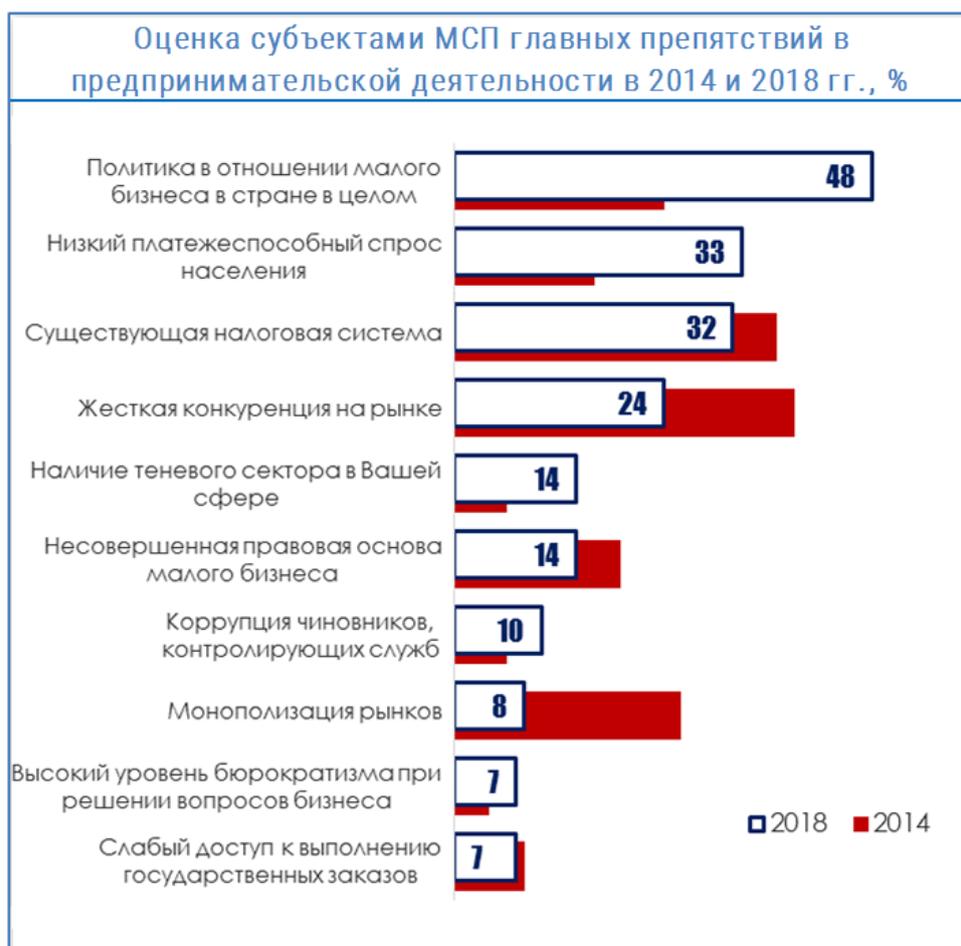
Диаграмма 2.8



На диаграмме 2.9 представлена сравнительная информация по оценке субъектами малого и среднего бизнеса региона основных факторов, препятствующих ведению предпринимательской деятельности в 2014 и 2018 годах. Определяющими препятствиями, по мнению бизнеса, явились политика в отношении малого бизнеса, низкий платежеспособный спрос населения и существующая налоговая система. Вопросы конкуренции, возглавляющие рейтинг в 2014 году, переместились на четвертое место.

Учитывая тот факт, что, по мнению предпринимателей, главным препятствием развития для малого и среднего бизнеса является кластер взаимосвязанных проблем, основанных на реализуемой государственной политике в отношении субъектов МСП, следует отметить, что в данном случае речь идет о последовательном увеличении нагрузки на бизнес, в том числе за счет введения неналоговых платежей, которое наблюдается на протяжении последних лет. Начало этой политики пришлось еще на 2011 год, ознаменовавшийся отменой льгот для малого бизнеса.

Диаграмма 2.9



Последние 12 лет команда экспертов Всемирного банка и международной аудиторской и консалтинговой компании PricewaterhouseCoopers каждый год публикует рейтинг Paying Taxes для 190 стран мира, где анализируется уровень фискальной нагрузки на бизнес.

Так, согласно рейтингу (Paying Taxes 2018, www.pwc.com/payingtaxes), реальная фискальная нагрузка на бизнес в среднем по миру составляет в целом 40,5 %.

Расчеты основаны на законодательно установленных в каждой стране как налоговых, так и разного рода неналоговых обязательствах некой условной компании с персоналом в 60 человек (для России это малое предприятие), полностью принадлежащей частным национальным собственникам. Показатель для России – 47,5 %.

По сравнению с другими странами мира, в России доля именно отчислений с фонда оплаты труда в общей структуре законодательно установленных фискальных платежей – более 36 % (при среднемировой в 16 %).

На втором месте для субъектов МСП стоит проблема низкого уровня платежеспособного спроса населения – так считает каждый третий предприниматель.

В 2014-2017 гг. под давлением инфляционных процессов платежеспособность населения снизилась: рост заработной платы в экономике отставал от роста индекса потребительских цен. Это существенным образом повлияло на замедление роста показателя годового оборота субъектов МСП Томской области.

2.3. Оценка влияния административной нагрузки на бизнес

Опрос 2018 года показал, что в целом уровень административной нагрузки на бизнес в регионе не оценивается предпринимателями как критический (диаграмма 2.10). Наиболее сложной ситуацией считают предприниматели, осуществляющие деятельность в сфере услуг, гостиничного бизнеса и сельского хозяйства.

Диаграмма 2.10



Обнадеживающие результаты опроса могут быть обусловлены реформой контрольно-надзорной деятельности, реализуемой в России в настоящее время.

В рамках реформы ведется работа, направленная на снижение административной нагрузки на предпринимателей, повышение качества администрирования контрольно-надзорных функций и, как следствие, сокращение материального ущерба, числа смертельных случаев, заболеваний и отравлений. По данным исследований, проводимых в регионе, 60-70 % предпринимателей знают о проводимой в стране реформе, а 5 – 15 % не только слышали, но и отслеживают изменения в контрольно-надзорной деятельности. Кроме того, положительным образом на снижение административной нагрузки влияет и действующий с 2016 года мораторий на проведение плановых проверок.

Оценка общего уровня административной нагрузки на предприятие со стороны контрольно-надзорных органов представлена на диаграмме 2.11 (опрос «Административный климат в регионе», 2018 год). Как видно из диаграммы, чуть менее трети опрошенных респондентов дают среднюю оценку административной нагрузке, а примерно четверть оценили нагрузку как высокую.

Диаграмма 2.11



Также по пятибалльной шкале оценивалось изменение административной нагрузки по сравнению с предыдущим годом. 38 % респондентов в этом вопросе отметили сохранение нагрузки на среднем уровне, а 29 % оценили сохранение высокой нагрузки.

Оценка предпринимателями уровня административной нагрузки со стороны каждого из контрольно-надзорных органов представлена на диаграмме 2.12.

Лидирующие позиции Федеральной службы Росалкогольрегулирование и Федеральной налоговой службы обусловлены внедрением контрольных информационных систем и усилением контроля со стороны данных ведомств.

Диаграмма 2.12



Учитывая мораторий на проведение плановых проверок и, как следствие, возможное увеличение внеплановых проверок, респондентам задавались вопросы о проведенных на их предприятиях внеплановых проверках и о времени, которое было затрачено на их проведение.

Судя по результатам, представленным на диаграммах 2.13 и 2.14, лидирующие позиции по внеплановым проверкам занимают Росалкогольрегулирование и Россельхознадзор. На наш взгляд, это также обусловлено внедрением систем контроля (ЕГАИС, Меркурий).

Диаграмма 2.13



Диаграмма 2.14



Также исследование административного климата включало в себя вопросы об оценке уровня коррупции в регионе. По мнению предпринимателей, коррупционный уровень в Томской области остается довольно низким: почти 70 % опрошенных респондентов отметили, что вообще не сталкивались с коррупционными проявлениями со стороны контрольно-надзорных органов в процессе своей деятельности (диаграмма 2.15).

Диаграмма 2.15



Однако, по оценке столкнувшихся с такими проявлениями, наиболее высоко оцениваются риски потраченного времени и упущенной выгоды (диаграмма 2.16).

Диаграмма 2.16



По мнению бизнес-сообщества, в Томской области в сфере мероприятий по контролю (надзору) распространены следующие практики:

- использование немотивированных жалоб в целях проведения внеплановой проверки либо игнорирование мотивированных жалоб в целях непроведения проверки в отношении предприятия/организации;
- указание невыполнимых сроков реализации предписаний, невыполнимых требований по устранению нарушений;
- проверка в ходе внеплановой проверки аспектов деятельности предприятия, не относящихся к предмету проверки;
- некорректный расчет вреда (нарушений), нерасчет вреда (нарушений).

В сфере оказания государственных услуг (лицензирование, экспертиза, регистрация) более распространены следующие практики:

- неправомерный отказ в выдаче разрешений/лицензий (требование сведений, не предусмотренных нормативными правовыми актами, регулирующими порядок выдачи разрешений/лицензий);
- затягивание сроков принятия решений по результатам экспертизы и/или лицензирования.

Ключевыми направлениями профилактики коррупционных рисков можно назвать:

- совершенствование действующего законодательства в сфере предпринимательской деятельности в части устранения пробелов и противоречий между нормами, регулирующими сходные правоотношения;
- перевод госуслуг в цифровой формат, расширение практик дистанционного взаимодействия бизнеса и контрольных органов;
- юридические консультации, повышение юридической грамотности предпринимателей, информирование предпринимателей об их правах при взаимодействии с контрольно-надзорными органами и об обязательных требованиях законодательства;
- штрафы должностным лицам и организациям, уличенным в коррупционных практиках, включение чиновников в реестр уволенных в связи с утратой доверия;
- система образования и пропаганды, которая должна воспитывать в должностных лицах и предпринимателях стандарты этического поведения и др.

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

3.1. 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.

В 2018 году в адрес Уполномоченного поступило 252 обращения, в том числе:

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

Кроме того, Уполномоченным на постоянной основе осуществляются консультации субъектов предпринимательской деятельности, как в процессе тематических совещаний и круглых столов, так и в ходе рабочих поездок в муниципалитеты области.

Из всех обращений, поступивших Уполномоченному в 2018 году, 243 обращения (96% от всех обращений) были направлены непосредственно заинтересованными лицами. Восемь обращений были получены через Администрацию Томской области, одно обращение поступило через приемную Президента РФ в Томской области.

На диаграмме 3.1 представлена динамика обращений к Уполномоченному с 2015 года (несмотря на то что фактически Уполномоченный ведет свою деятельность в регионе с 2014 года, данные за 2014 год здесь и далее не включены в диаграммы и графики, так как деятельность велась с июля 2014 года и сравнение будет некорректным). Небольшой количественный скачок в 2016 году обусловлен внедрением информационных систем (таких, как ЕГАИС и онлайн-кассы). Распределение обращений по сферам деятельности в 2018 году представлено в таблице 3.2.

Диаграмма 3.1



Таблица 3.2

Распределение обращений по сферам деятельности в 2018 году		
Сфера взаимодействия	2018	
	Кол-во	%
Земельные и имущественные отношения	56	22%
Взаимодействие с контрольно-надзорными органами	53	21%
В том числе в сфере налогообложения	25	10%
Внедрение информационных систем (ЕГАИС, ККТ и др.)	32	13%
Финансовая поддержка предпринимателей со стороны государства	17	7%
Уголовно-процессуальные правоотношения	11	4%
Природопользование	8	3%
Транспортные перевозки	7	3%
Государственные закупки	7	3%
Административные правоотношения	7	3%
Интеллектуальные и авторские права	7	3%
Предоставление отчетности	7	3%
Трудовое законодательство	6	2%
Сельское хозяйство	6	2%
Взаимодействие с естественными монополиями	4	2%
Исполнительное производство	3	1%
Жилищно-коммунальное хозяйство	2	1%
Оказание образовательных услуг	2	1%
не входят в компетенцию Уполномоченного	17	7%
ИТОГО	252	

Основные проблемы у предпринимателей по-прежнему возникают в сфере земельных и имущественных отношений (22% всех обращений) и в сфере контрольно-надзорной деятельности (21%), в особенности при взаимодействии с налоговыми органами. В лидерах списка также остается сфера внедрения контрольных информационных систем (13%), хотя можно отметить снижение доли жалоб в этом секторе по сравнению с предыдущими годами. Сравнительные данные за период с 2015 по 2018 год приведены в таблице 3.3.

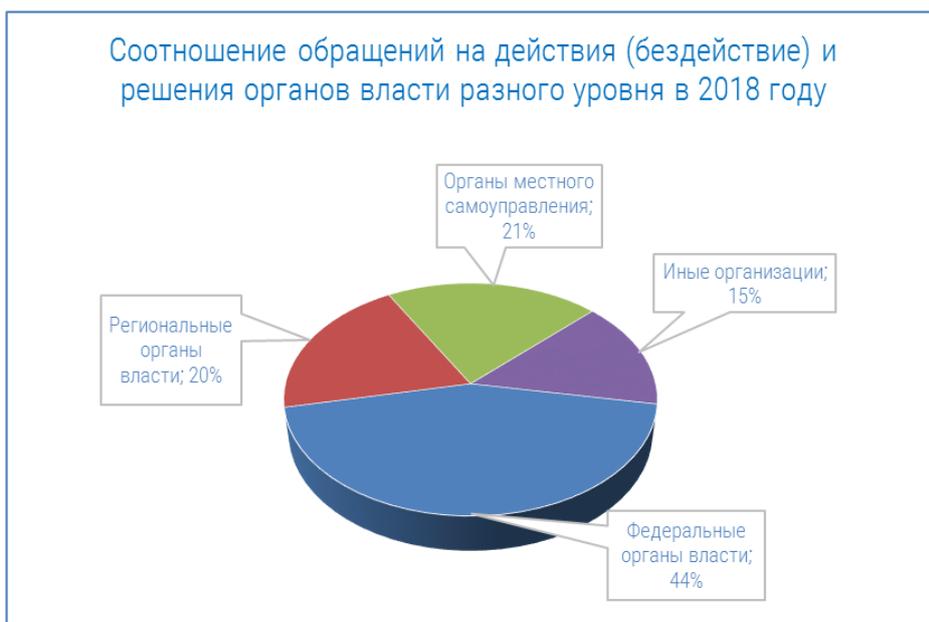
Таблица 3.3

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

Тенденция по распределению обращений по сферам деятельности из года в год почти не меняется. Несмотря на то что решаются локальные проблемы в указанных сферах, в связи с периодическим изменением действующего законодательства и меняющимися экономическими условиями, количество обращений по ним не уменьшается.

Как видно из диаграммы 3.4, в 2018 году в обращениях субъектов предпринимательской деятельности лидируют федеральные органы власти. Аналогичная тенденция наблюдается также в 2016 и 2017 годах.

Диаграмма 3.4



Распределение обращений к Уполномоченному по категориям заявителей в 2018 году показано на диаграмме 3.5. Подобное соотношение наблюдалось и в предыдущие периоды. Несмотря на то что структура регионального бизнеса такова, что юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в области примерно равное количество, обращений от последних, как правило, значительно больше. Это говорит о меньших возможностях данной категории субъектов предпринимательской деятельности для защиты своих прав.

Диаграмма 3.5



3.2. Взаимодействие с контрольно-надзорными органами

Контрольно-надзорная деятельность – одна из самых значимых по масштабу и болезненности для бизнеса сфер. Неслучайно Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам программа «Реформа контрольной и надзорной деятельности» утверждена в качестве приоритетной. Срок реализации приоритетной программы – с декабря 2016 года по 2025 год (включительно). Программа объединяет 12 контрольно-надзорных органов, включает более 25 видов контроля, сопровождает деятельность 4 федеральных органов исполнительной власти – Минэкономразвития, Минюста, Минкомсвязи и Минтруда – и регионов.

Основные целевые показатели программы:

- снижение уровня ущерба охраняемым законом ценностям (жизнь и здоровье человека) на 50 %;
- снижение уровня материального ущерба по контролируемым видам рисков на 30%;
- снижение административной нагрузки на организации и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность, на 50 %;
- повышение эффективности организации контрольно-надзорной деятельности;
- рост индекса качества администрирования контрольно-надзорных функций на 200%.

Проекты программы включают:

- внедрение риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности;
- внедрение системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности;
- внедрение системы комплексной профилактики 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 принцип контрольно-надзорной деятельности «найти нарушение и наказать любой ценой» должен измениться на принцип партнерского и «сервисного» отношения к бизнесу.

В Томской области в целях согласования действий исполнительных региональных органов государственной власти при организации взаимодействия с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами местного са-

моуправления муниципальных образований Томской области и организациями в марте 2017 года создан проектный комитет по решению вопросов проектного управления по направлению «Реформа контрольной и надзорной деятельности», в состав которого входит Уполномоченный. Распоряжением Администрации Томской области от 01.03.2017 № 121-ра утверждена дорожная карта по внедрению целевой модели «Осуществление контрольно-надзорной деятельности в субъекте Российской Федерации». Указанной дорожной картой предусмотрен перечень мероприятий, которые должны реализовать контрольно-надзорные органы Томской области 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.

Во исполнение нормативно-правового регулирования организации и проведения регионального государственного контроля (надзора) на областном уровне реализованы следующие мероприятия реформы:

- определен и размещен на официальном сайте Администрации Томской области перечень из 19 видов регионального контроля (надзора) и органов исполнительной власти Томской области, уполномоченных на их осуществление;

- принято распоряжение Администрации Томской области от 27.09.2018 № 651-ра «Об установлении перечня видов регионального государственного контроля (надзора), в отношении которых применяется риск-ориентированный подход на территории Томской области», которым определены 10 видов контроля (надзора) с использованием риск-ориентированного подхода;

- приняты административные регламенты исполнения государственной функции по осуществлению регионального государственного контроля (надзора), действующие административные регламенты приведены в соответствие с требованиями Федерального закона № 294-ФЗ;

- разработан порядок (методика) оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности, осуществляемой исполнительными органами государственной власти Томской области (утвержден Распоряжением Администрации Томской области от 25.08.2017 № 511-ра).

В целях реализации требований ст. 8.2 Федерального закона № 294-ФЗ органами государственной власти Томской области дорожной картой по внедрению целевой модели «Осуществление контрольно-надзорной деятельности в субъекте Российской Федерации» предусмотрено раскрытие обязательных требований, являющихся предметом регионального государственного контроля (надзора). Указанный этап дорожной карты предполагает размещение в открытом доступе 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).

Согласно рейтингу, составленному Минэкономразвития Российской Федерации по итогам внедрения целевой модели совершенствования контроля и надзора в субъектах Российской Федерации, показатель внедрения целевой модели в Томской области составил 98,4 %. Данный показатель является лучшим среди регионов Сибирского федерального округа по итогам 2018 года.

Также в целях профилактики нарушений обязательных требований территориальными органами федеральных контрольно-надзорных органов в Томской области, региональными органами контроля (надзора), осуществляющими приоритетные виды контроля (надзора), для субъектов предпринимательской деятельности ежеквартально проводятся публичные обсуждения результатов правоприменительной практики. В 2018 году Уполномоченный принял участие в 34 таких мероприятиях.

Кроме того, в рамках мониторинга реализации отдельных положений приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» Уполномоченным проведен анализ официальных сайтов контрольно-надзорных органов Томской области на предмет исполнения требований ст. 8.2 Федерального закона № 294-ФЗ, направленных на профилактику нарушения субъектами предпринимательской деятельности обязательных требований. Основными задачами мониторинга были независимая оценка сайтов с позиции субъектов предпринимательской деятельности, подготовка предложений по совершенствованию размещенной информации, для чего было определено несколько критериев:

- наличие обязательных требований, информация по вопросам соблюдения обязательных требований, о типичных нарушениях, программа профилактики нарушений обязательных требований, административные регламенты и т.д.;
- полнота и актуальность размещенной информации;
- удобство поиска необходимых сведений.

Анализ показал, что в основном все исследованные сайты имели раздел или подраздел «Перечень обязательных требований», включающий перечни нормативных правовых актов или их отдельных частей, содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых является предметом государственного контроля (надзора), тексты соответствующих нормативных правовых актов. Вместе с тем в целях единообразия размещения информации на всех сайтах региональных контрольно-надзорных органов Уполномоченным было предложено при размещении перечня обязательных требований обратить внимание на методические рекомендации по составлению перечня правовых актов и их отдельных частей (положений), содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю в рамках отдельного вида государственного контроля (надзора), утвержденные протоколом заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 18.08.2016 № 6.

Уполномоченным также было отмечено отсутствие на сайтах отдельных органов власти административных регламентов осуществления контроля (надзора), программы профилактики нарушений, в том время как опубликование на официальных сайтах дан-

ных документов прямо предусмотрено ст. 8.2 Федерального закона № 294-ФЗ. Отдельные контрольно-надзорные органы формально подошли к исполнению обязанности по информированию по вопросам соблюдения обязательных требований, регулярному обобщению практики осуществления в соответствующей сфере деятельности государственного контроля (надзора): среди размещенных сведений отсутствовали рекомендации в отношении мер, которые должны приниматься юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями в целях недопущения нарушений обязательных требований, отсутствовала информация о наиболее часто встречающихся случаях нарушений обязательных требований.

По результатам указанного мониторинга Уполномоченным в государственные органы исполнительной власти Томской области были направлены информационные письма с рекомендациями по совершенствованию размещенных сведений. Также на заседании межведомственной рабочей группы при прокуратуре Томской области, прошедшем при участии представителей контрольно-надзорных органов Томской области, Уполномоченным были озвучены результаты проведенного мониторинга, а также внесены предложения, направленные на устранение выявленных недостатков и совершенствование работы, связанной с исполнением требований ст. 8.2 Федерального закона № 294-ФЗ.

Анализ официальных сайтов контрольно-надзорных органов Томской области, проведенный в декабре 2018 года, показал, что большинство указанных Уполномоченным недостатков устранено: на всех сайтах размещены нормативные правовые акты, содержащие обязательные требования, административные регламенты осуществления контроля (надзора), программы профилактики нарушений обязательных требований, а также иные сведения, направленные на профилактику нарушений.

Однако несмотря на принимаемые государством меры, направленные на реализацию реформы контрольно-надзорной деятельности, начавшуюся переориентацию работы контролеров с наказания на профилактику, субъекты предпринимательской деятельности указывают, что не все они ощущают положительный эффект от начала действия реформы контрольно-надзорной деятельности.

Полагаем, что можно выделить несколько причин, способствующих пессимистичному отношению бизнеса к возможности реформы контрольно-надзорной деятельности и снижения административной нагрузки, несмотря на принимаемые государством меры и уже достигнутые показатели.

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

Между тем, именно Федеральным законом № 294-ФЗ определены основания и порядок проведения проверочных мероприятий, гарантии соблюдения прав и законных интересов проверяемых, обязанности контрольно-надзорных органов при проведении проверок. Однако предприниматели зачастую не понимают разницу между правовы-

ми основаниями деятельности того или иного государственного органа, пролагая, что все они действуют в рамках Федерального закона № 294-ФЗ.

При общем снижении числа плановых проверок в связи с действующим мораторием (некоторые ведомства, например, ГУ МЧС России по Томской области, Ространснадзор и др., в течение нескольких лет вообще не проводят плановые проверки) фактическая проверочная нагрузка на бизнес снижается медленно. Причиной тому является увеличение оснований для проведения внеплановых проверок. Так, с 2017 года начали действовать дополнительные основания для проведения внеплановых проверок, введенные в Федеральный закон № 294-ФЗ: выявление при проведении мероприятий без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями параметров деятельности, соответствие которым или отклонение от которых является основанием для проведения внеплановой проверки, нарушение прав потребителей др. Многие внеплановые проверки не подлежат согласованию с органами прокуратуры, в том числе проводимые на основании приказа (распоряжения) руководителя органа государственного контроля (надзора), изданного в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, проводимые для проверки исполнения субъектом предпринимательской деятельности ранее выявленного предписания о нарушении обязательных требований и другие. Так, по информации прокуратуры Томской области, из 4 803 внеплановых проверок, проведенных контрольно-надзорными органами всех уровней в Томской области, лишь около 8 % проверок подлежали согласованию органами прокуратуры, отказано в проведении 171 внеплановой выездной проверки.

Анализ проверок, проведенных в отношении субъектов предпринимательской деятельности Томской области одним из «лидеров» контрольно-надзорной сферы – Управлением Роспотребнадзора, за 2018 год показал, что Управлением проведено 1 337 проверок, в том числе 453 плановые (в 2017 году – 492, в 2016 году – 507) и 884 внеплановых (в 2017 году – 1 296, в 2016 году – 1 442).

При этом большинство внеплановых проверок (около 45 %) приходится на проверки, проведенные на основании приказов (распоряжений) руководителя органа государственного контроля надзора, изданных в соответствии с поручениями Правительства Российской Федерации.

Так, например, на основании приказа Роспотребнадзора от 11.09.2017 № 843 «О выявлении и пресечении незаконного ввоза, производства и оборота на территории Российской Федерации продукции легкой промышленности, в том числе контрафактной», в целях реализации поручения Президента Российской Федерации от 08.09.2017 № Пр-1776, проводились внеплановые выездные проверки хозяйствующих субъектов, осуществляющих производство и продажу товаров легкой промышленности.

Другим «лидером» в сфере проверок – Государственной инспекцией труда в Томской области – в 2018 году проведено 52 плановых и 956 внеплановых проверок (в 2017 году 24 и 921 проверка соответственно).

Представленные сведения наглядно показывают, что при общем сокращении числа плановых проверок в связи с «надзорными каникулами» количество проведенных внеплановых проверок, проводимых «по инициативе» органов государственной власти, существенно не уменьшилось.

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.

Значительная часть внеплановых проверок возникает в связи с определенными событиями и превращается в настоящие проверочные кампании, почти сплошь накрывающие соответствующую сферу предпринимательской деятельности, вне зависимости от прошлой и текущей добросовестности проверяемого субъекта, без реальной оценки риска причинения вреда от его деятельности и состояния объектов. Так, в связи с трагическими событиями, произошедшими в торговом центре «Зимняя вишня» (г. Кемерово), МЧС России по всей стране проведены массовые внеплановые проверки соблюдения требований пожарной безопасности. В Томской области было проведено 106 внеплановых выездных проверок (в 2016 году – 32 внеплановые проверки), 40 % которых не выявили нарушений обязательных требований субъектами предпринимательской деятельности.

Действующим законодательством не регламентируется максимальное число проверок по различным основаниям в отношении одного субъекта предпринимательской деятельности за определенный период времени. Поэтому возникают ситуации, когда в отношении одной организации в течение короткого периода времени могут проводиться несколько проверок как одним контрольно-надзорным органом, так и разными.

Так, к Уполномоченному обратилась организация с жалобой на действия регионального Управления Росприроднадзора, которое за период с октября 2017 года по начало 2019 года инициировало проведение 6 проверочных мероприятий, в том числе мероприятий, проводимых в форме административного расследования без соблюдения требований Федерального закона № 294-ФЗ. Кроме того, на основании информации, предоставленной Управлением Росприроднадзора по Томской области, в отношении организации была проведена внеплановая проверка Управлением Росреестра по Томской области. За период времени продолжительностью чуть более года между юридическим лицом и надзорным ведомством прошло 19 судебных процессов, по 13 из которых судебные решения были вынесены в пользу организации.

Не менее актуальной для бизнеса является проблема, связанная с невозможностью продления срока исполнения предписания, выданного контролирующим органом по результатам проведенной проверки, когда исполнить предписание в установленный срок не представляется возможным по объективным причинам. Данная проблема связана с тем, что Федеральный закон № 294-ФЗ не содержит норм, дающих проверяющим право продлить срок исполнения предписания по ходатайству субъекта предпринимательской деятельности. При этом за неисполнение предписания

ст. 19.5 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность. К тому же истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований является основанием для проведения внеплановой проверки, не требующей согласования с органами прокуратуры. Некоторые ведомства на своем уровне решили данную проблему, предусмотрев в административных регламентах выполнения государственных функций по контролю (надзору) возможность продления срока устранения нарушений обязательных требований. Например, пунктом 106 административного регламента Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по исполнению Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственной функции по осуществлению государственного земельного надзора, утвержденного Приказом Минэкономразвития России от 20.07.2015 № 486, установлено, что указанный в предписании срок устранения нарушений может быть продлен: на основании ходатайства лица, в отношении которого вынесено предписание об устранении нарушений законодательства или по решению уполномоченного должностного лица Росреестра (территориального органа) в случае наличия документально подтвержденных оснований необходимости продления срока для обеспечения устранения выявленных нарушений в установленном законодательством порядке. Однако большинство ведомств отказываются продлевать сроки исполнения предписаний, ссылаясь на отсутствие соответствующей нормы в Федеральном законе № 294-ФЗ.

Так, к Уполномоченному обратилась директор частного детского сада, в отношении которого Управлением Роспотребнадзора по Томской области проведена внеплановая выездная проверка, по результатам которой выдано предписание об устранении выявленных нарушений обязательных требований в месячный срок. Одним из требований, которые были указаны в предписании, было предоставление заключения, подтверждающего соответствие санитарному законодательству и действующим СанПиН 2.4.1.3049-13 открытых в детском саду новых групп.

Вместе с тем выполнить указанное в предписании требование в установленный в нем месячный срок невозможно по объективным причинам ввиду следующего. В соответствии с пунктом 16 административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по предоставлению государственной услуги по выдаче на основании результатов санитарно-эпидемиологических экспертиз, расследований, обследований, исследований, испытаний и иных видов оценок, оформленных в установленном порядке, санитарно-эпидемиологических заключений, утвержденного Приказом Роспотребнадзора от 18.07.2012 № 775, рассмотрение Роспотребнадзором (его территориальным органом) представленных заявителем документов для предоставления санитарно-эпидемиологического заключения осуществляется в срок, не превышающий тридцати календарных дней со дня получения заявления о выдаче санитарно-эпидемиологического заключения. Согласно п. 18 указанного административного регламента для получения санитарно-эпидемиологического заключения заявитель

предоставляет в Роспотребнадзор (его территориальный орган) в том числе результаты санитарно-эпидемиологических экспертиз, расследований, обследований, исследований, испытаний и иных видов оценок, оформленные в установленном порядке. Таким образом, директор частного детского сада по объективным причинам не имел возможности исполнить предписание в части предоставления заключения, подтверждающего соответствие санитарному законодательству и действующим СанПиН 2.4.1.3049-13 новых групп, в установленный в предписании месячный срок. Однако срок исполнения предписания Управлением Роспотребнадзора по Томской области, несмотря на ходатайства директора частного детского сада и Уполномоченного, продлен не был.

Также требует решения на законодательном уровне вопрос о возможности приостановления исполнения выданного предписания об устранении нарушений обязательных требований в случае его оспаривания в вышестоящий орган или в суд. Статьей 16 Федерального закона № 294-ФЗ предусмотрено право субъекта предпринимательской деятельности оспорить предписание, выданное по результатам проведенной проверки. При этом факт оспаривания предписания не является основанием для приостановления его исполнения, также не всегда удовлетворяются ходатайства о приостановлении исполнения предписания в связи с его оспариванием. В результате в период оспаривания предписания наступает срок его исполнения, что для выдавшего его органа является основанием для проверки его исполнения со всеми правовыми последствиями, установленными за неисполнение предписания об устранении нарушений обязательных требований. В случае отмены ранее выданного предписания субъекту предпринимательской деятельности необходимо будет предпринять ряд мер для прекращения производства по оспоренному предписанию.

Существенным недостатком действующей системы является ограниченность инструментария контрольно-надзорной деятельности, использование проверки как основного и единственного мероприятия для реализации контрольно-надзорных функций.

Согласно опросу субъектов предпринимательской деятельности, проведенному Центром технологий государственного управления РАНХиГС, в среднем трудозатраты, связанные с одной проверкой, составляют 4,3 человеко-дня (или 10,75 человеко-дня в год). При этом почти половина респондентов (48,3 %) указали, что контрольно-надзорные мероприятия не оказывают влияния на безопасность производства, качество и безопасность продукции, создаваемые ими риски причинения вреда.

Между тем, как отметил министр экономического развития РФ М.С. Орешкин, «контрольные органы должны быть партнерами бизнеса, потому что у легально работающего на долгосрочную перспективу предпринимателя и контрольных органов одна и та же цель – чтобы услуга была оказана качественно, не было рисков пожара, других неприятностей. Так как цели одинаковые, необходимо создать систему, при которой контрольные органы и бизнес будут работать над тем, чтобы наша жизнь стала лучше. Это идеальная картина, к которой нужно стремиться».

Однако в настоящее время контролеры при проведении проверки ставят своей целью выявление как можно большего числа нарушений, а не взаимодействие с бизнесом в части профилактики нарушений обязательных требований. Практика показывает, что даже если какое-то нарушение устранено проверяемым в ходе проверочных мероприятий, это не освобождает бизнес от привлечения к административной ответственности, поскольку факт нарушения контролером был выявлен.

При таких обстоятельствах возможным решением данной проблемы будет перенос акцентов с проверки как основного инструмента контроля (надзора) на контрольно-надзорные мероприятия, минимизирующие взаимодействие бизнеса с контролерами, в первую очередь, в форме электронного взаимодействия путем использования:

- технологий автоматического сбора и анализа данных о проверяемых объектах и их применения для оценки рисков, результативности и эффективности деятельности;
- «личных кабинетов» как единой точки интерактивного взаимодействия инспекторов и проверяемых;
- дистанционного контроля;
- мобильных сервисов для проверяемых и проверяющих.

Одним из сервисов, позволяющих субъектам предпринимательской деятельности самостоятельно оценить соблюдение обязательных требований, устранить выявленные недостатки в работе до начала проведения плановой проверки, являются проверочные листы, обязательность использования которых инспекторами с 2018 года установлена Федеральным законом № 294-ФЗ. Проверочные листы (списки контрольных вопросов) включают в себя перечни вопросов, затрагивающих предъявляемые к юридическому лицу и индивидуальному предпринимателю обязательные требования, соблюдение которых является наиболее значимым с точки зрения недопущения возникновения угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Согласно концепции Федерального закона № 294-ФЗ, любое лицо, осуществляющее вид деятельности, по которому разработаны проверочные листы, может оценить, насколько на его объектах выполняются обязательные требования, и самостоятельно принять меры по устранению нарушений при их наличии. Ответы на вопросы должны однозначно свидетельствовать о соблюдении или несоблюдении субъектом предпринимательской деятельности обязательных требований, составляющих предмет проверки.

Вместе с тем, как показал анализ уже разработанных контрольными ведомствами проверочных листов, они содержат избыточные, технически устаревшие требования, не учитывают категорий рисков проверяемых объектов, значимости обязательных требований с точки зрения недопущения возникновения угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, окружающей среде, особенности хозяйственной деятельности поднадзорных субъектов. Формат, вид, структура действующих на сегодня большинства проверочных листов затрудняют реализацию риск-ориентированного подхода при проведении проверочных мероприятий, могут привести к созданию дополнительных

административных барьеров в предпринимательской деятельности, увеличению нагрузки и издержек хозяйствующих субъектов, связанных с проведением контрольно-надзорных мероприятий. Как отметил Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей Б.Ю. Титов, в разработанных проверочных листах (чек-листах) по промышленной безопасности 20 тысяч требований, предприятия общепита контролируют четыре ведомства, предъявляя в общей сложности 790 пунктов требований. Только в чек-листе Роспотребнадзора содержится 190 пунктов требований (для сравнения: в Казахстане в этой категории 38 требований, в США – 78).

В связи с изложенным институтом бизнес-омбудсменов было предложено закрепить на федеральном уровне единые требования к проверочным листам, обеспечивающие реализацию риск-ориентированного подхода при их применении (градация обязательных требований в зависимости от степени риска, категории проверяемых объектов и т.д.), а также сократить число обязательных требований и список контрольных вопросов, содержащихся в чек-листах.

Однако повсеместной практике применения проверочных листов должна предшествовать ревизия и актуализация обязательных требований, исключение дублирующих и технологически устаревших требований. Так, по оценкам экспертов федерального бизнес-омбудсмента Б.Ю. Титова, в России на сегодня действует не менее 2 млн обязательных требований и ограничений во всех сферах предпринимательской деятельности. Многие не актуальны, дублирующие, технологически и морально устаревшие. Например, п. 8.20 СП 2.3.6.1079-01. 2.3.6. «Организации общественного питания. Санитарно-эпидемиологические требования к организациям общественного питания, изготовлению и оборотоспособности в них пищевых продуктов и продовольственного сырья. Санитарно-эпидемиологические правила», утвержденных Главным государственным санитарным врачом РФ 06.11.2001, установлен порядок приготовления омлета, температура при раздаче горячих, вторых блюд и напитков и другие требования. Ответственность за их неисполнение установлена ст. 6.6 КоАП РФ, для юридических лиц она составляет от 5 до 10 тыс. руб. Наличие избыточных обязательных требований ведет к тому, что предприниматели вынуждены тратить свои временные ресурсы на изучение практически не нужных им для работы требований и на их формальное соблюдение.

Применение контрольно-надзорными органами обязательных требований, которые не отвечают содержанию фактически сложившихся в настоящее время общественных отношений в определенной сфере правового регулирования, современным потребностям субъектов экономической деятельности, уровню развития науки и технологий, текущему уровню социально-экономического развития, приводит к созданию необоснованных административных барьеров для бизнеса.

При сложившихся обстоятельствах большой поддержкой для бизнеса должна стать реализация проекта «Систематизация, сокращение количества и актуализация обязательных требований» программы «Реформа контрольно-надзорной деятельности», цель которого заключается в поэтапном проведении мероприятий по систематизации, сокращению количества и актуализации обязательных требований, которые

позволят снизить административную нагрузку на субъекты контроля посредством повышения их информированности о предъявляемых к ним обязательных требованиях, уровня качества обязательных требований.

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

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

Полагаем, что реализация данного поручения позволит сделать обязательные требования структурированными, понятными и современными, что значительно сократит административные издержки бизнеса и будет способствовать экономическому росту.

Не менее важной проблемой для бизнеса при осуществлении контрольно-надзорной деятельности является применение наказания, не соответствующего тяжести совершенного нарушения, «задвоение» наказания, когда за одно и то же нарушение одновременно наказываются должностное лицо и юридическое лицо. Полагаем, что обвинительный уклон при проведении проверок и назначении штрафных санкций связан с менталитетом проверяющих, основанным на том, что проверка не может закончиться без выявления нарушения и привлечения к административной ответственности.

Полагаем, что реформа контрольно-надзорной деятельности, направленная на переориентацию с фиксации нарушений на систему предотвращения рисков и причинения ущерба, должна способствовать уходу от «палочной» системы.

Этому способствует и все более активное применение контрольно-надзорными органами ст. 4.1.1 КоАП РФ, предоставляющей возможность заменить штраф предупреждением, если административное правонарушение было выявлено по результатам проведенной в отношении субъекта малого или среднего предпринимательства про-

верки и совершено впервые. Если в 2016 году, когда указанная статья только начала действовать, органы контроля (надзора) неохотно ее применяли, полагая, что ее применение – право, а не обязанность контрольно-надзорных органов, то в настоящее время в постановлении о привлечении к административной ответственности должно содержаться обоснование неприменения ст. 4.1.1 КоАП РФ. Как результат, например, по данным Государственной инспекции труда в Томской области в 2017 году в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по итогам контрольно-надзорных мероприятий вынесено 117 предупреждений, в 2018 году – 297, что составляет более 30% от назначенных наказаний. Согласно информации Сибирского управления по экологическому, технологическому и атомному надзору, по результатам проведенных проверок количество вынесенных предупреждений в отношении субъектов предпринимательской деятельности Томской области составило в 2017 году 19 %, в 2018 году – 23 % от количества дел об административных правонарушениях.

Со своей стороны Уполномоченный также способствует применению органами контроля (надзора) 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.

Так, к Уполномоченному обратилась директор юридического лица, оказывающего услуги по реабилитации детей с ментальными нарушениями, относящегося к категории микробизнеса. Государственной инспекцией труда по Томской области была проведена проверка, в результате которой установлено наличие задолженности по заработной плате перед директором организации (перед другими сотрудниками организации задолженность отсутствовала). Как пояснила директор юридического лица, являющаяся его единственным учредителем, решение о невыплате себе заработной платы было обусловлено снижением прибыли общества. Вместе с тем по факту задолженности в отношении общества был составлен протокол об административном правонарушении, предусмотренном ст. 5.27 КоАП РФ (для юридических лиц предусмотрен штраф от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч руб.). Принимая во внимание все обстоятельства, тот факт, что в сущности нарушение не повлекло нарушения чьих-либо прав, Уполномоченным в Государственную инспекцию труда в Томской области было направлено ходатайство о назначении административного наказания в виде предупреждения. Ходатайство было удовлетворено.

Уполномоченным также осуществляются иные полномочия, предусмотренные Законом Томской области № 242-03, направленные на обеспечение защиты прав предпринимателей при взаимодействии с контрольно-надзорными органами, в том числе:

1) Консультирование субъектов предпринимательской деятельности по вопросам, связанным с проведением проверочных мероприятий контрольно-надзорными органами. 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 пред-

приниматели 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 2018 году за консультацией на указанную «горячую линию» обратилось около 60 предпринимателей. 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, 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 о возможности привлечения Уполномоченного к участию в проверочных мероприятиях. Однако за весь период деятельности института Уполномоченный принял участие лишь в 10 проверках, что объясняется нежеланием субъектов предпринимательской деятельности привлекать дополнительное внимание к проверке, наличием обширной практики взаимодействия с государственными органами, грамотной юридической службой, боязнью вызвать недовольство проверяющих. В результате Уполномоченный привлекается к участию в проверочных мероприятиях при наличии явного конфликта между предпринимателем и органами контроля (надзора) и выступает в качестве арбитра, следящего за соблюдением требований Федерального закона № 294-ФЗ обеими сторонами.

Так, сотрудниками аппарата Уполномоченного было принято участие в выездной внеплановой проверке, проводимой Управлением Россельхознадзора в Томской области в продуктовом магазине в целях выявления сельскохозяйственной продукции, завезенной из эпидемиологически неблагоприятных регионов. По результатам проведенной проверки нарушений обязательных требований выявлено не было, вместе с тем в ходе проверки сотрудники Управления Россельхознадзора в Томской области разъяснили предпринимателю содержание отдельных обязательных требований, указали на типичные ошибки, допускаемые бизнесом в сфере торговли, ответили на все вопросы сотрудников проверяемой организации и сотрудников аппарата Уполномоченного.

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 обратилось юридическое лицо, оказывающее медицинские услуги, в отношении которого МУ № 81 ФМБА России проведена внеплановая вы-

ездная проверка. По результатам проверки в действиях общества выявлено нарушение положений СанПиН 2.1.32630 – 10 «Санитарно-эпидемиологические требования к организациям, осуществляющим медицинскую деятельность» и п. 4.8. СанПиН 2.1.2.2645-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к условиям проживания в жилых зданиях и помещениях» в части автономности механической вытяжной вентиляции общества от общедомовой системы вентиляции, выдано предписание об устранении нарушений обязательных требований. Полагая, что вывод о нарушении обществом обязательных требований сделан МУ № 81 ФМБА России без учета содержания всех имеющихся в материалах проверки документов, а также что контролерами при проведении проверки были допущены нарушения требований Федерального закона № 294-ФЗ, Уполномоченный подготовил в МУ № 81 ФМБА России заключение о нарушении требований законодательства, а также направил соответствующее обращение в прокуратуру Томской области. Указанное заключение использовано обществом при обжаловании в суде предписания о нарушении обязательных требований. Рассмотрение дела по существу судом на момент подготовки настоящего доклада не завершено.

Уполномоченным неоднократно готовились предложения и заключения на проекты и действующие нормативные правовые акты в целях совершенствования правовой среды в сфере контрольно-надзорной деятельности, направлялись предложения в региональные органы контроля (надзора), связанные с реализацией реформы контрольно-надзорной деятельности и исполнением положений Федерального закона № 294-ФЗ.

В целом, можно сказать, что в 2018 году, несмотря на снижение темпов реализации, реформа контрольно-надзорной деятельности, несомненно, дала положительные результаты как для представителей предпринимательского сообщества, так и для контрольно-надзорных органов. Следует отметить огромный объем работы, проделанной органами государственного контроля (надзора) за 2017-2018 годы в целях исполнения требований ст. 8.2 Федерального закона № 294-ФЗ. Если еще в начале 2017 года на многих официальных сайтах контрольно-надзорных органов размещенная информация была устаревшей, не обновлялась годами, то сейчас работа, связанная с актуализацией и пополнением содержащихся на официальных сайтах сведений, проводится регулярно.

Полагаем, что дальнейшая работа по реформированию контрольно-надзорной деятельности, введению риск-ориентированного подхода, определению ясного и четкого предмета контроля и надзора в виде структурированных и актуальных обязательных требований, совместно осуществляемая на всех уровнях власти, в том числе с привлечением института уполномоченных по защите прав предпринимателей, приведет к снижению административного давления на бизнес, предупреждению нарушений обязательных требований субъектами предпринимательской деятельности и повышению качества администрирования контрольно-надзорных функций.

3.2.1. Отношения в сфере налогообложения

Анализ обращений, поступивших Уполномоченному за период с 2015 по 2018 год, показывает стабильно большое число обращений субъектов предпринимательской деятельности по вопросам реализации налоговыми органами функций налогового контроля, а также иных полномочий, возложенных на налоговые органы. Вместе с тем, по сравнению с 2017 годом, в 2018 году количество обращений в данной сфере снизилось на 4 %, что позволяет говорить о некотором снижении напряженности во взаимоотношениях между налоговыми органами и бизнесом.

Налоговыми органами отмечается рост поступлений в бюджет Российской Федерации. Так, по данным руководителя ФНС России М.В. Мишустина, за 10 месяцев 2018 года в консолидированный бюджет Российской Федерации поступило 17,6 трлн руб. – это на 3,3 трлн руб. (на 23 %) больше соответствующего периода 2017 года. В федеральный бюджет за 10 месяцев поступило 9,8 трлн руб., что на 2,3 трлн руб. (на 30 %) больше. Поступления страховых взносов в государственные внебюджетные фонды составили 5,1 трлн руб., что на 530 млрд руб. (на 11,6 %) больше, чем в январе-октябре 2017 года.

Согласно данным Управления ФНС России по Томской области, за 2018 год обеспечен высокий темп роста поступлений в бюджетную систему Томской области: поступило 284,2 млрд руб., что на 74 млрд руб. выше показателя 2017 года. При этом наибольший прирост (23,6 %) показал темп роста налога на добавленную стоимость (далее – НДС), общий размер которого составил 66,1 млрд руб.

Однако ежегодное увеличение собираемости налогов и сборов на фоне невысоких темпов роста российской экономики в сравнении с темпами роста экономик развитых и развивающихся стран говорит об увеличении фискальной нагрузки на бизнес. Способствует этому и внедрение налоговыми органами специальных программных комплексов, которые позволяют дистанционно определять зоны риска, проводить предупредительный анализ, автоматически отслеживать цепочки формирования налога в масштабах всей страны. Как следует из доклада руководителя ФНС России М.В. Мишустина, озвученного 21.11.2018 на расширенной коллегии ФНС России по итогам работы налоговых органов, за последние 10 лет (с 2008 по 2017 год), количество выездных проверок сократилось более чем в четыре раза, с 87,9 тыс. до 20,2 тыс., налоговые органы проверяют всего двух налогоплательщиков из 1 000, среди представителей малого бизнеса проверяется один налогоплательщик из 4 000. По данным Управления ФНС России по Томской области, в 2018 году было проведено 584 налоговые проверки юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, что почти в 1,5 раза меньше количества проверок, проведенных в 2017 года (859 проверок).

Вместе с тем указанные мероприятия налогового контроля являются наиболее болезненными для предпринимателей, поскольку по результатам проверок налоговыми органами доначисляются налоги на добавленную стоимость, налоги на прибыль, неустойки, штрафы и др.

Согласно информации, представленной в докладе руководителя ФНС России М.В. Мишустина, в среднем по стране поступления по одной проверке растут и составляют свыше 12 млн руб., что на 30 % больше девяти месяцев прошлого года. По данным Управления ФНС России по Томской области, по результатам контрольно-аналитической работы было доначислено 2 463 млн руб., что на 20 % больше суммы, доначисленной в 2017 году. При этом 7,8 % НДС, поступившего в региональный бюджет в 2018 году, обеспечены за счет налогового администрирования.

Неудивительно, что субъекты предпринимательской деятельности используют все предусмотренные законодательством способы для оспаривания результатов проверок: обращаются в вышестоящие налоговые органы и в суд. Так, по данным Управления ФНС России по Томской области, в 2018 году Управлением было рассмотрено 355 жалоб на действия налоговых инспекций, которыми оспаривались решения о доначислении налогов и сборов на сумму 1 733 млн руб. В 2,4 раза в 2018 году увеличилось количество судебных налоговых споров с бизнесом: в производстве судов находилось 165 судебных дел по спорам между налоговыми органами и субъектами предпринимательской деятельности (в 2017 году – 94 дела). Однако лишь в 12 % судебных споров с налоговыми органами в 2018 году (10 % – в 2017 году) суды вставали на сторону бизнеса.

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, а также фотографии, аудиозаписи, видеозаписи, скриншоты интернет-страниц.

Так, к Уполномоченному обратился индивидуальный предприниматель, осуществляющий поставки топлива, которому по результатам налоговой проверки, проведенной за период с 2013 по 2015 год, был доначислен НДС в размере 836 032 руб. по сделке, заключенной с юридическим лицом из г. Новосибирск. Доводы налогового органа основаны на том, что предпринимателем не проявлена должная осмотрительность при выборе именно данной организации в качестве поставщика топлива, а также не доказана реальность сделок по приобретению топлива, его забору с нефтебаз.

В обоснование своей добросовестности и должной осмотрительности предприниматель представил в налоговый орган, а затем в суд как первичные бухгалтерские документы, так и скриншоты переписки с сотрудниками организации-контрагента, запроса необходимых учредительных документов, получения выписки из Единого государственного реестра юридических лиц и др. При этом у предпринимателя нет уверенности, что представленный перечень документов является достаточным для подтверждения проявленной им должной осмотрительности при выборе контрагента и добросовестности для принятия судом положительного решения по делу (судебный процесс продолжается более года, на момент подготовки настоящего доклада не завершен).

Полагаем, что сложность доказывания налогоплательщиками должной осмотрительности, своей добросовестности и законности совершения сделок, предполагающих возможность применения налогового вычета по НДС, связана, в первую очередь, с отсутствовавшим в проверяемом периоде закрепленного на законодательном уровне перечня действий, которые должен совершить налогоплательщик для проверки своего контрагента перед заключением договора, а также ограниченным доступом к сведениям о субъекте предпринимательской деятельности (платежеспособность, задолженность по налогам и сборам, регистрация по адресу массовой регистрации и др.), из которых можно сделать однозначный вывод о его добросовестности.

Решить данную проблему призвана внесенная в июле 2017 года в НК РФ статья 54.1, которая, по мнению ее разработчиков, направлена на защиту добросовестных налогоплательщиков от необоснованных и недоказанных претензий со стороны налоговых органов. Указанная статья определяет пределы осуществления прав по исчислению налоговой базы и (или) суммы налога, сбора, страховых взносов. Согласно ее нормам, налогоплательщики не могут уменьшать налоговую базу и (или) суммы подлежащего уплате налога в результате искажения сведений о фактах хозяйственной жизни (совокупности таких фактов), об объектах налогообложения, подлежащих отражению в налоговом и (или) бухгалтерском учете либо налоговой отчетности налогоплательщика.

Особый интерес вызывает норма части 2 данной статьи, поскольку ею определены условия, одновременное соблюдение которых дает налогоплательщику право уменьшить налоговую базу и (или) сумму подлежащего уплате налога в соответствии с правилами соответствующей главы части второй Налогового кодекса РФ, но, естественно, при отсутствии признаков, предусмотренных в части 1 ст. 54.1 НК РФ.

Таковыми условиями законодатель установил следующие:

- 1) основной целью совершения сделки (операции) не являются неуплата (неполная уплата) и (или) зачет (возврат) суммы налога;
- 2) обязательство по сделке (операции) исполнено лицом, являющимся стороной договора, заключенного с налогоплательщиком, и (или) лицом, которому обязательство по исполнению сделки (операции) передано по договору или закону.

Таким образом, претензии со стороны налогового органа могут быть только при доказывании налоговым органом факта нереальности исполнения сделки или операции контрагентом налогоплательщика, а также при доказывании факта несоблюдения налогоплательщиком установленных пунктом 2 статьи 54.1 НК РФ условий. В статье 54.1 НК РФ также не упоминается, несет ли налогоплательщик обязанность по проверке своих контрагентов. Если раньше позиция налоговых органов в вопросе проверки налогоплательщиками своих контрагентов сводилась к необходимости и даже обязанности проверять поставщиков товаров и услуг, перед заключением договора с контрагентом запрашивать и проверять правоустанавливающие документы, полномочия руководителя, сведения и о государственной регистрации, месте нахождения и т.п., то сейчас одним из оснований для отказа налогоплательщику в праве на вычет по

НДС может послужить установление налоговым органом факта исполнения спорных сделок по поставке (выполнению работ, оказанию услуг) третьим лицом, а не лицом, от имени которого соответствующие договоры были подписаны. Суть должной осмотрительности налогоплательщика заключается в первую очередь в налоговой осмотрительности и в предоставлении налогоплательщику возможности доказать, что он не мог знать о налоговых нарушениях, допускаемых (совершаемых) его контрагентом.

Способствовать выбору надежных контрагентов должны и сведения, ранее отнесенные к налоговой тайне, которые в течение 2018 года были размещены на сайте ФНС России. На настоящий момент, согласно письму ФНС России от 18.04.2018 № ГД-4-14/7395@, режим налоговой тайны снят в отношении следующих сведений организаций:

- о суммах недоимки и задолженности по пеням и штрафам (по каждому налогу и сбору);
- о налоговых правонарушениях и мерах ответственности за их совершение;
- о специальных налоговых режимах, применяемых организацией;
- об участии организации в консолидированной группе налогоплательщиков;
- о среднесписочной численности работников организации;
- об уплаченных организацией в предшествующем календарном году суммах налогов и сборов (по каждому налогу и сбору, по страховым взносам) без учета сумм налогов (сборов), уплаченных в связи с ввозом товаров на таможенную территорию Евразийского экономического союза, сумм налогов, уплаченных налоговым агентом, о суммах страховых взносов;
- о суммах доходов и расходов по данным бухгалтерской (финансовой) отчетности.

Налоговая служба поэтапно реализует план по размещению данной информации на своем официальном сайте:

- 01.08.2018 размещены сведения о среднесписочной численности работников юридических лиц, специальных налоговых режимах, применяемых компаниями, а также об участии организаций в консолидированной группе налогоплательщиков по состоянию на 31 декабря прошлого года.
- 01.10.2018 размещены сведения о суммах налогов и сборов, уплаченных организациями, и сведения о суммах доходов и расходов организаций по данным бухгалтерской отчетности за 2017 год.
- 01.12.2018 в рамках третьего этапа размещения сведений за 2017 год опубликована информация о суммах недоимки, задолженности по налогам и сборам организаций, а также сведения о наличии налоговых правонарушений.

Также в тестовом режиме на сайте ФНС России начал работать сервис «Прозрачный бизнес», благодаря которому можно получить комплексную информацию о налогоплательщике — организации, включая сведения из реестра дисквалифицированных лиц, о наличии недостоверных сведений об органах управления организаций, о многократном участии органов управления организаций в других компаниях и другой. Полагаем, что использование сервиса должно способствовать повышению защищенности предпринима-

телей при выборе контрагентов и, соответственно, снять риски, связанные с доказыванием должной осмотрительности, проявленной при таком выборе.

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

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

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

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

Частично причиной данной проблемы является несвоевременная актуализация сведений, содержащихся в информационном ресурсе «Личный кабинет налогоплательщика», который для субъектов предпринимательской деятельности, особенно находящихся в отдаленных районах области, где отсутствуют налоговые инспекции, является основным и единственным источником информации о состоянии расчетов с бюджетом.

Учитывая актуальность данного вопроса, Управлением ФНС России после соответствующего обращения Уполномоченного налоговым инспекциям даны поручения о постоянном контроле выгрузки данных в информационный ресурс «Личный кабинет налогоплательщика», а также о приведении в соответствие сведений, содержащихся в информационных ресурсах налоговых органов, с информацией, предоставляемой налогоплательщикам в информационном ресурсе «Личный кабинет налогоплательщика».

Также причиной приостановления расходных операций по банковским счетам плательщиков и фактической остановки предпринимательской деятельности нередко становилось отсутствие достаточного межведомственного взаимодействия налоговых органов и органов Пенсионного фонда, которое проявилось при передаче администрирования страховых взносов в налоговые органы, что приводило к «задвоению» сумм задолженности и необоснованному их взысканию.

Еще в октябре 2017 года Федеральной налоговой службой и Пенсионным фондом Российской Федерации разработан алгоритм взаимодействия по порядку обмена информацией по указанной проблеме (письмо от 04.10.2017 № НП-26/15844/ГД-4-8/20020@). Суммарный период с момента подачи заявления плательщика взносов до момента возврата излишне уплаченных страховых взносов составляет 13 дней. Однако разъяснений относительно порядка применения санкций в этот период в виде блокировки счетов и перевода электронных денежных средств нет, а, следовательно, сохраняются риски необоснованного привлечения добросовестных плательщиков к ответственности. При этом контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты (перечисления) страховых взносов в государственные внебюджетные пенсионные фонды за периоды до 01.01.2017, как и решение о возврате излишне уплаченных (взысканных) страховых взносов за данный период, принимаются соответствующими фондами. В результате предприниматели сталкиваются с проблемой неверного расчета задолженности по страховым взносам, списания фактически отсутствующей задолженности, блокированием счетов, решить которую, к сожалению, возможно в настоящее время только в «ручном» режиме.

Так, к Уполномоченному обратился предприниматель в связи с расхождением информации о задолженности по уплате страховых взносов, возникшей до 01.01.2017, по информации отделения Пенсионного фонда РФ и налогового органа. Поскольку администрирование страховых взносов осуществляет налоговый орган, взыскание задолженности производилось, исходя из имевшихся у него сведений. В целях оказания содействия предпринимателю Уполномоченным направлено письмо в налоговый орган о проведении дополнительной проверки задолженности по страховым взносам с приложением сведений отделения Пенсионного фонда РФ о размере задолженности предпринимателя. С учетом представленных документов и по результатам проведенной сверки размер задолженности предпринимателя по страховым взносам был скорректирован налоговым органом.

В 2018 году Уполномоченному продолжали поступать обращения субъектов предпринимательской деятельности в связи с отказом налоговых органов принимать налоговые декларации по НДС, подаваемые в электронном виде. Отказывая в принятии налоговых деклараций, налоговые органы ссылались на п. 28 административного регламента ФНС России, утвержденного приказом Минфина России от 02.07.2012 № 99н, в уведомлениях об отказе было указано на непринятие деклараций по основанию: «декларация содержит ошибки и не принята к обработке». Фактически же причиной отказа в приеме декларации было наличие признаков «транзитной» организации

у заявителей: недостаточная материально-техническая база и трудовые ресурсы, необходимые для осуществления финансово-хозяйственной деятельности в заявленных объемах, отсутствие отдельных организаций по адресу регистрации, а доля вычетов в сумме налога, исчисленного с налогооблагаемых операций, составляет практически 100 %.

Вместе с тем по данному вопросу в Сибирском федеральном округе в 2018 году сложилась однозначная судебная практика, согласно которой указанные выше доводы налоговых органов в обоснование своей позиции не признавались судами законными и обоснованными.

Так, например, по делу № А67-7079/17 судами трех инстанций отмечено, что доводы налогового органа о «номинальности» руководителей организации, об отсутствии по юридическому адресу не могут быть приняты в обоснование законности отказа в принятии декларации по налогу на добавленную стоимость, поскольку не были указаны в уведомлении об отказе в приеме налоговой декларации, а кроме того, законодательство о налогах и сборах не содержит положений, которые позволяли бы налоговым органам в такой ситуации отказывать в принятии налогоплательщикам (налоговым агентам) налоговой отчетности. Суды, признавая отказ налогового органа в принятии декларации по налогу на добавленную стоимость незаконным, принимали во внимание, что в пункте 28 административного регламента, на который ссылается в уведомлении налоговый орган, дан исчерпывающий перечень оснований для отказа в приеме налоговой отчетности; такое основание, как «декларация (расчет) содержит ошибки и не принята к обработке», не предусмотрено в качестве причины для отказа в приеме соответствующей налоговой декларации. Также судами отмечено, что уведомления налогового органа об отказе в приеме налоговой декларации не содержат конкретных причин отказа или сообщений об ошибке, предусмотренных в пунктах 28 и 194 административного регламента. (например, дело № А67-7496/17). Вместе с тем требования об указании причины отказа в принятии декларации являются обязательными и направлены на исключение неправомерного отказа налогового органа в принятии деклараций (дело № А67-8051/17).

Судами также отмечено, что необоснованный отказ в принятии налоговой декларации препятствует реализации налогоплательщиками возложенной на них статьей 23 НК РФ обязанности по представлению декларации; налогоплательщики, представившие декларацию по налогу на добавленную стоимость в электронном виде по телекоммуникационным каналам связи в установленный срок и получившие отказ в приеме такой декларации, в случае повторного представления этой декларации позже срока, установленного для ее представления, могут быть привлечены к ответственности по статье 119 НК РФ, а также им могут быть приостановлены операции по счетам. Следовательно, неправомерный отказ в принятии декларации нарушает право налогоплательщика, лишенного возможности своевременно получить квитанцию о приеме налоговой декларации по налогу на добавленную стоимость и иметь юридически значимые в сфере налогообложения документы в своем распоряжении и использовать их при осуществлении предпринимательской деятельности (дело № А67-8050/17).

Ссылка на указанные судами доводы позволила убедить налоговые органы в необходимости принимать от организаций налоговые декларации по НДС, не доводя споры по данной категории дел до рассмотрения в судебном порядке.

Не менее значимой во взаимодействии бизнеса с налоговыми органами, органами Пенсионного фонда является проблема взыскания с индивидуальных предпринимателей, применяющих упрощенную систему налогообложения «доходы минус расходы», при исчислении страховых взносов на обязательное пенсионное страхование взносов с доходов без учета понесенных расходов.

Так, к Уполномоченному обратилась индивидуальный предприниматель, не имеющая наемных работников, использующая упрощенную систему налогообложения с объектом «доходы, уменьшенные на величину расходов». Она указывала, что налоговые органы, ссылаясь на подпункт 3 пункта 9 статьи 430, статьи 346.15 НК РФ, взыскивают с нее как с индивидуального предпринимателя, применяющего упрощенную систему налогообложения «доходы минус расходы» при исчислении страховых взносов на обязательное пенсионное страхование «на себя», взносы с доходов без учета расходов, что составляет 12 % ее доходов. При этом предприниматели, использующие общую систему налогообложения, при уплате тех же взносов вправе уменьшить базу для исчисления страховых взносов на величину расходов.

Ранее Верховный суд Российской Федерации в определении от 18.04.2017 № 304-КГ16-16937 по делу № А27-5253/2016 указал на необходимость учитывать расходы индивидуального предпринимателя, использующего упрощенную систему налогообложения «доходы минус расходы», при исчислении страховых взносов за себя. Однако данный судебный акт основан на нормах Федерального закона от 24.07.2009 № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования», который в настоящее время утратил силу. По указанной причине Минфин России указал налоговым органам не принимать во внимание позицию ВС РФ (Письмо от 09.06.2017 № 03-15-05/36277), несмотря на тот факт, что нормы НК РФ в данной части практически идентичны соответствующим нормам Федерального закона № 212-ФЗ.

В обоснование своей позиции органы Пенсионного фонда ссылались на положения статьи 14 Федерального закона от 24.07.2009 № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования», статьи 346.15 НК РФ. При этом позиция Конституционного суда Российской Федерации, выраженная в постановлении от 30.11.2016 № 27-П, судебная практика, сложившаяся по данному вопросу в 2017-2018 годах, были проигнорированы. Обращение предпринимателя было принято к рассмотрению в аппарате Уполномоченного, заявителю дана консультация, предложено обратиться в суд, оказана помощь в подготовке документов. Также Уполномоченный принял участие в рассмотрении дела в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований. По результатам рассмотрения

дела суд постановил возвратить предпринимателю 45 тысяч руб. переплаты по страховым взносам за 2014-2016 гг., решение было обжаловано, оставлено без изменения судом апелляционной инстанции, по делу выдан исполнительный лист.

Подобный подход фискальных органов, безусловно, оказывает негативное влияние на ведение предпринимательской деятельности. В настоящее время предприниматели, использующие УСН, объектом налогообложения которых являются доходы, уменьшенные на величину расходов, вынуждены уплачивать налог с доходов, а не с прибыли, как это делают предприниматели, использующие общую систему налогообложения. Это приводит к возрастанию расходов предпринимателей и необходимости обращаться в суд за защитой своих прав и законных интересов.

В целом, к сожалению, большинство заявителей, обратившихся 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.

3.2.2. Обращения, связанные с деятельностью правоохранительных органов

В 2018 году Уполномоченному поступило 11 обращений с жалобами на необоснованное уголовное преследование, что составило 4 % от общего числа поступивших обращений.

Уполномоченным рассмотрен ряд жалоб от лица, привлекаемого к уголовной ответственности по ч. 4 ст. 159 УК РФ, ч. 3 ст. 210 УК РФ. Обвиняемый заключен под стражу. Заявитель указал, что им был создан интернет-ресурс, позволяющий предо-

ставляя информацию о жилых помещениях, сдающихся в наем. Между тем, применявшиеся в организации бизнес-стратегии, по его мнению, были неверно квалифицированы органами предварительного следствия как мошенничество, при этом деятельность созданного заявителем юридического лица, включая набор и обучение персонала, подготовку и использование базы данных, корпоративную связь, была необоснованно квалифицирована как деятельность преступного сообщества, в связи с чем применена ч. 3 ст. 210 УК РФ. Заявитель попросил предоставить ему распечатки существующих на территории Российской Федерации практик ведения предпринимательской деятельности в целях формирования защитной позиции при рассмотрении дела судом. При рассмотрении жалобы был сделан запрос в НОУ ВО «Томский институт бизнеса», откуда поступил ответ с подробным указанием методик построения бизнеса, описанных в научной и учебной литературе. Копия ответа НОУ ВО «ТИБ», а также копии разделов учебника по экономической теории, методических пособий по экономике организаций были направлены заявителю. Также по ходатайству заявителя в целях уточнения обстоятельств жалобы Уполномоченный провел личный прием в ФКУ СИЗО № 1 г. Томска.

Анализ указанного обращения отразил общероссийскую тенденцию применения положений уголовного законодательства о создании преступного сообщества к деятельности юридического лица. Логика правоохранительных органов в данном вопросе понятна – квалификация действий обвиняемого по одной из частей статьи 210 УК РФ повышает вероятность избрания в отношении обвиняемого меры пресечения в виде заключения под стражу. Тем не менее применение норм статьи 210 УК РФ в каждом случае должно быть обоснованным. Квалификация действий по созданию и руководству организацией в соответствии с требованиями указанной статьи недопустима. Данная проблема не раз поднималась Уполномоченным при Президенте РФ по защите прав предпринимателей и была озвучена Президентом Российской Федерации в ежегодном послании Федеральному Собранию Российской Федерации 20 февраля 2019 года, по итогам которого Президент РФ поручил подготовить необходимые поправки в уголовно-процессуальный кодекс в целях сокращения оснований для продления срока содержания под стражей (ареста) в отношении лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений в сфере предпринимательской деятельности.

В ходе работы Уполномоченного с обращениями предпринимателей выявилась проблема осуществления предпринимательской деятельности лицами, содержащимися в СИЗО или отбывающими наказание в виде лишения свободы.

В адрес Уполномоченного поступило обращение предпринимателя, содержащегося в СИЗО по обвинению в совершении преступления против личности. Заявитель указал, что является главой крестьянского (фермерского) хозяйства. В связи с его пребыванием в СИЗО он не имеет возможности осуществлять обязанности по руководству КФХ, просил проконсультировать его о возможности ведения предпринимательской деятельности или о порядке ее прекращения в период нахождения в СИЗО или отбывания наказания в виде лишения свободы. Заявителю направлен ответ с разъяс-

нением положений законодательства, в частности, указано, что с вынесением в отношении него приговора его статус как субъекта предпринимательской деятельности не изменится. С учетом положений действующего законодательства о крестьянском (фермерском) хозяйстве он вправе как отказаться от полномочий главы КФХ, так и осуществлять полномочия через своего представителя на основании доверенности.

В ходе работы Уполномоченного с обращениями уголовной направленности была выявлена проблема, связанная с прекращением статуса индивидуального предпринимателя для лиц, содержащихся в СИЗО или исправительных колониях. В соответствии со статьей 22.3 Федерального закона от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» для прекращения физическим лицом деятельности в качестве индивидуального предпринимателя в регистрирующий орган представляется подписанное заявителем заявление по форме Р26001, при этом в силу статьи 9 того же Федерального закона заявление удостоверяется подписью заявителя, подлинность которой должна быть засвидетельствована в нотариальном порядке. При этом Федеральный закон указывает на необходимость именно нотариального удостоверения заявления, начальники учреждений исполнения наказаний учреждений, где содержатся лица, заключенные под стражу, не наделены полномочиями по осуществлению таких нотариальных действий. Данная ситуация вызывает у предпринимателей ряд затруднений, связанных с вызовом нотариуса на место отбывания наказания, необходимостью оплаты нотариального тарифа за осуществление нотариальных действий и выезд нотариуса. При этом часто регистрация в качестве индивидуального предпринимателя не связана с реальным намерением осуществлять деятельность в указанном статусе. Очевидно, что подобные предприятия используются для реализации мошеннических схем, при этом у индивидуального предпринимателя копится задолженность по обязательным платежам и взносам во внебюджетные фонды. Прекращение деятельности ИП в таком случае позволит убрать с рынка недобросовестных участников, а также защитить имущество предпринимателей, отбывающих наказание, от обращения на него взыскания по долгам перед бюджетом или иными организациями. В данной ситуации представляется необходимым совершенствовать законодательство в сфере регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, законодательство о порядке совершения нотариальных действий, предоставив начальникам мест лишения свободы полномочие по удостоверению заявления о государственной регистрации по форме Р26001. Также по аналогии с работающим в настоящее время механизмом направления сообщения о недостоверности сведений о единоличном исполнительном органе юридического лица возможно предусмотреть аналогичную процедуру для индивидуального предпринимателя.

Вызывает беспокойство тенденция затягивания сроков уголовного судопроизводства. Так, Уполномоченному из аппарата Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Санкт-Петербурге поступило обращение организации по вопросу длительного неприятия органами полиции мер к возбуждению уголовного дела. Заявле-

ние о преступлении было подано директором организации в октябре 2014 года в Томский линейный отдел МВД РФ на транспорте, откуда по итогам предварительной проверки было передано по территориальной подследственности в УМВД России по Петроградскому району г. Санкт-Петербург, затем в УМВД России по Невскому району г. Санкт-Петербург. В течение трех последующих лет материал неоднократно передавался между указанными подразделениями полиции г. Санкт-Петербург и еще в течение года – между подразделениями полиции г. Санкт-Петербург и г. Томск. В итоге уголовное дело по заявлению предпринимателя возбуждено ОМВД России по Ленинскому району Томска лишь в январе 2019 года, то есть по истечении более чем четырех лет после регистрации заявления в книге учета сообщений о преступлениях. Очевидно, что в течение столь длительного периода доказательства по уголовному делу могли быть утрачены, перспектива окончания расследования такого дела направлением в суд представляется маловероятной. Специфика данного дела состоит еще и в том, что с принятием 30.11.2017 нового постановления Пленума Верховного суда РФ «О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате» существенно изменился подход к определению территориальной подследственности преступлений, связанных с хищением безналичных денежных средств, в связи с чем направление материала в 2014 году в Санкт-Петербург соответствовало существовавшей на тот момент позиции Пленума Верховного суда РФ.

Следует отметить, что Уполномоченным по защите прав предпринимателей в Санкт-Петербурге, Уполномоченным по защите прав предпринимателей в Томской области принимались все меры к защите прав заявителя, неоднократно направлялись обращения в прокуратуру, по результатам рассмотрения которых принимались меры прокурорского реагирования. Данная ситуация показала, что возможность неоднократной пересылки материалов проверки сообщений о преступлении фактически снимает с конкретных должностных лиц ответственность за затягивание сроков уголовного судопроизводства. Считаем целесообразным ограничить возможность направления материалов проверки по территориальности и ввести в статью 152 УПК РФ норму, аналогичную части 8 статьи 151 УПК РФ, с тем чтобы наделить прокурора полномочиями по рассмотрению споров о месте производства предварительного расследования.

3.3. Земельные и имущественные отношения

Анализ обращений предпринимателей, поступивших Уполномоченному в 2018 году, демонстрирует рост количества жалоб на действия и бездействие должностных лиц в сфере земельных и имущественных отношений. Если в 2017 году Уполномоченному поступило 46, то в 2018 году – уже 56 обращений в указанной сфере.

По-прежнему основной проблемой остается формальный подход органов местного самоуправления к осуществлению полномочий по вопросам землепользования, ненадлежащее исполнение муниципальных функций (оказание муниципальных услуг)

и нежелание налаживать конструктивный диалог с бизнесом при возникновении конфликтных ситуаций.

Так, Уполномоченному поступило обращение предпринимателя из Александровского района по вопросу использования муниципального земельного участка. Земельный участок предоставлен заявителю в феврале 2018 года на основании договора аренды, заключенного по результатам признанного несостоявшимся аукциона в связи с поступлением единственной заявки.

Исходя из аукционной документации, земельный участок предоставлялся свободным от прав третьих лиц, без расположенных на нем объектов недвижимости, что подтверждалось сведениями из Единого государственного реестра недвижимости. Земельный участок необходим предпринимателю для размещения рыбоперерабатывающего цеха. Обращаясь к Уполномоченному, заявитель указал, что на арендованном земельном участке им обнаружены нежилые строения, в которых хранится имущество третьих лиц (транспортные средства), строительные материалы, рыболовные снасти и иные предметы. Предприниматель отметил, что выявленные недостатки препятствуют использованию земельного участка по назначению, в связи с чем просил оказать ему содействие в выстраивании взаимоотношений с администрацией района по вопросу устранения недостатков арендованного земельного участка.

В период рассмотрения Уполномоченным обращения предпринимателя администрация Александровского района обратилась в Арбитражный суд с иском о расторжении договора аренды, мотивировав требования отсутствием возможности проезда к соседнему участку, принадлежащему физическому лицу. Впоследствии администрация представила доказательства того, что на спорном земельном участке расположено строение, принадлежащее физическому лицу. В ходе рассмотрения доказательств, представленных истцом, было установлено, что на земельном участке действительно расположено строение (гараж), построенное в 1952 году, принадлежащее физическому лицу. Однако координаты строения на местности не определены, собственник гаража не оформил права на земельный участок под ним. Дело рассматривается Арбитражным судом Томской области, решение в настоящее время не вынесено.

Данная ситуация свидетельствует о весьма поверхностном подходе органа местного самоуправления к реализации полномочий в сфере предоставления прав на земельные участки. Сложившейся спорной ситуации можно было избежать на стадии подготовки аукционной документации, поскольку документы, подтверждающие наличие прав третьих лиц на строения, расположенные на спорном участке, доступны администрации района, в том числе в рамках межведомственного взаимодействия. При этом предприниматель вынужден нести убытки, связанные с уплатой арендных платежей в течение года, не имея при этом возможности использовать земельный участок по назначению.

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 предприниматель, которому администрация Города Томска неоднократно отказывала в предоставлении муниципальной услуги «Принятие решения о выдаче разрешения на использование земель или земельных участков, находящихся в муниципальной собственности или государственная собственность на которые не разграничена, на территории муниципального образования «Город Томск». В ходе рассмотрения обращения было установлено, что индивидуальный предприниматель, в собственности которого находится земельный участок со зданием станции техобслуживания, в период с 2017 по 2018 год обращался в администрацию города по вопросу выдачи разрешения на использование смежного земельного участка для размещения элементов благоустройства: усовершенствования покрытия и сопряжения поверхностей.

Первоначально отказ администрации был вызван необходимостью сохранения двух кустов сирени, произрастающих на испрашиваемом земельном участке. Однако в дальнейшем, несмотря на предоставленное предпринимателем гарантийное обязательство об обеспечении пересадки имеющихся на спорном земельном участке зеленых насаждений либо проведении компенсационной посадки, ему вновь было отказано в выдаче необходимого разрешения по вышеуказанным основаниям. Полагая, что действия администрации города по отказу в предоставлении муниципальной услуги нарушают права и законные интересы предпринимателя, Уполномоченный направил в администрацию соответствующее правовое заключение о несоответствии отказа требованиям административного регламента предоставления муниципальной услуги «Принятие решения о выдаче разрешения на использование земель или земельных участков, находящихся в муниципальной собственности или государственная собственность на которые не разграничена, на территории муниципального образования «Город Томск», утвержденного Постановлением администрации Города Томска от 01.09.2016 № 931. Кроме того, Уполномоченным проводились согласительные процедуры с участием предпринимателя и представителей администрации Города Томска, направленные на досудебное урегулирование возникших разногласий. Однако только суд смог поставить точку в споре, указав, что решение об отказе в выдаче разрешения на использование спорного земельного участка вынесено администрацией города по формальным признакам, без выяснения факта наличия зеленых насаждений на участке, как и возможности их пересадки, в связи с чем нарушено право индивидуального предпринимателя на получение муниципальной услуги. На департамент архитектуры и градостроительства администрации Города Томска возложена обязанность устранить допущенные нарушения прав и законных интересов индивидуального предпринимателя.

Стоит отметить, что с момента первоначального обращения предпринимателя в администрацию города и до вступления в законную силу решения суда прошло 1,5 года, в течение которых он был лишен возможности реализовать свой проект,

направленный на инвестирование бизнеса, благоустройство городской территории, улучшение качества предоставляемых его предприятием услуг населению.

В практике Уполномоченного также зафиксирован случай необоснованного отказа в приеме документов, необходимых для предоставления прав на земельный участок.

Уполномоченному поступило обращение главы крестьянского фермерского хозяйства с жалобой на действия администрации Первомайского района, где с его слов в течение полугода должностные лица отказывались принять у него заявление на предоставление земельного участка, ссылаясь на различные причины, в том числе на временное отсутствие (в связи с отпуском, болезнью) специалистов, осуществляющих рассмотрение обращений данной категории. Следует отметить, что заявителем подготовлены документы, необходимые для предоставления ему земельного участка, на момент обращения к Уполномоченному он уже фактически осуществлял предпринимательскую деятельность на указанном участке. В ходе рассмотрения обращения были проведены переговоры с должностными лицами администрации, в результате чего заявление на предоставление земельного участка было принято к рассмотрению.

В целях выявления проблем, возникающих между бизнесом и властью по вопросам, связанным с распоряжением землей, Уполномоченным осуществляется регулярное взаимодействие с общественными помощниками в районах области, а также выездные встречи с предпринимателями, в которых принимают участие как представители бизнеса, так и властных структур (местных администраций, федеральных и региональных органов власти, органов прокуратуры).

3.3.1. Размещение нестационарных торговых объектов

Нестационарная торговая деятельность указана в качестве фактора развития конкуренции в розничной торговле в Стандарте развития конкуренции и в Стратегии развития торговли в Российской Федерации на 2015–2016 годы и период до 2020 года, утвержденной приказом Минпромторга России от 25.12.2014 № 2733. Согласно указанной стратегии органы государственной власти и органы местного самоуправления, курирующие вопросы торговой деятельности, не должны препятствовать развитию отдельных форматов торговли, в том числе устанавливать численность торговых объектов или иным образом определять достаточность их количества в конкретных местах. Данную функцию должны выполнять хозяйствующие субъекты, осуществляющие торговую деятельность, которые предполагают развивать бизнес на конкретной территории.

Торговля в нестационарном формате для многих розничных продавцов является наиболее удобным способом вхождения в бизнес, дающим возможность выживания в условиях конкуренции с сетевыми ритейлерами. Кроме того, небольшие местные производители (хлебобулочные изделия, напитки, фермерская продукция) могут обеспечить сбыт своей продукции преимущественно через нестационарные торговые объекты, так как зачастую условия доступа в сетевые супермаркеты для них труднореализуемы.

Вместе с тем осуществление нестационарной торговой деятельности не первый год является одной из наиболее проблемных сфер для малого бизнеса Томской области, а особенно города Томска, что подтверждается стабильно высоким количеством обращений, ежегодно поступающих Уполномоченному по данному вопросу. Предприниматели жалуются на чрезмерно высокую плату за размещение нестационарных торговых объектов (далее – НТО), неправомерное исключение НТО из схемы размещения нестационарных торговых объектов, на условия договоров на размещение НТО, учитывающие интересы только органов местного самоуправления.

Полагаем, что ключевая причина обозначенных проблем предпринимателей в данном направлении – это отсутствие достаточного правового регулирования заключения договоров на размещение НТО на всех уровнях.

Общие положения, касающиеся особенностей размещения нестационарных торговых объектов, содержатся лишь в нескольких статьях Федерального закона от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации». Региональные власти наделены правом определять порядки разработки и утверждения органами местного самоуправления схем размещения нестационарных торговых объектов. В Томской области такой порядок определен постановлением Администрации Томской области от 09.07.2010 № 135а. В результате только муниципальными нормативными правовыми актами регулируются основные вопросы, связанные с порядком выдачи разрешений на размещение нестационарных торговых объектов, определяются условия договоров на размещение нестационарных торговых объектов, процедура формирования схем нестационарных торговых объектов, иные вопросы.

Такая ситуация приводит к тому, что муниципалитеты, действуя в рамках законодательства, издают нормативные правовые акты в данной сфере, учитывающие исключительно интересы власти и ставящие субъектов предпринимательской деятельности в зависимые условия.

Так, например, в г. Томск порядок рассмотрения обращений физических и юридических лиц, имеющих намерение разместить нестационарные торговые объекты, утвержден Постановлением администрации Города Томска от 20.07.2015 № 624. Указанный порядок, по мнению Уполномоченного, содержит ряд положений, негативно отражающихся на возможности осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также создающих дискриминационные условия для ведения бизнеса. В частности, указанный 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. Кроме того, примерная форма договора о размещении НТО, утвержденная порядком, содержит положения, создающие препятствия для нормального осуществления предпринимательской деятельности. Так, условиями договора предусмотрено право администрации на одностороннее расторжение договора

при отсутствии вины владельца объекта без компенсации понесенных им затрат на размещение НТО и внесенную авансом плату за размещение НТО, при этом достаточно просто уведомить предпринимателя о предстоящем расторжении договора за 14 дней до предполагаемой даты расторжения.

В мае 2018 года экспертно-аналитическим комитетом администрации Города Томска проведены публичные консультации в рамках проведения экспертизы постановления администрации Города Томска от 20.07.2015 № 624. Уполномоченным были подготовлены замечания и предложения к постановлению, часть из которых была учтена в таблице результатов проведения публичных консультаций, опубликованной на официальном сайте администрации Города Томска 13.07.2018. Однако до настоящего времени какие-либо изменения в постановление не внесены.

Вместе с тем указанное постановление в действующей редакции негативно отражается на положении предпринимателей, осуществляющих деятельность через нестационарные торговые объекты, поскольку они не могут нормально планировать свою финансово-хозяйственную деятельность, понимая, что в любой момент органами местного самоуправления договор с ними может быть расторгнут. По этой же причине субъекты предпринимательской деятельности не заинтересованы в облагораживании нестационарного объекта, в благоустройстве прилегающей территории.

Так, к Уполномоченному обратился индивидуальный предприниматель, осуществляющий нестационарную торговлю фруктами на территории Ленинского района Томска. Он указал, что несмотря на наличие заключенного в установленном порядке договора на размещение нестационарного торгового объекта, своевременное внесение платы за пользование землей, сотрудники администрации Ленинского района Города Томска стали требовать освободить земельный участок. Как было установлено при рассмотрении обращения, требования администрации о расторжении договора о размещении НТО вызваны несоответствием габаритов торгового киоска установленным в договоре характеристикам. Предпринимателю вменялось в вину наличие выносных лотков, размещенных за пределами киоска и используемых для рекламы реализуемой продукции. Полагая, что действия администрации района нарушают права предпринимателя, Уполномоченный совместно с прокуратурой Томской области добивался прекращения возникшего спора в досудебном порядке. В результате совместных действий удалось добиться отзыва администрацией района предъявленного предпринимателю требования о добровольном демонтаже нестационарного торгового объекта. Однако через 8 месяцев администрация района вновь возобновила попытки расторгнуть с предпринимателем договор на размещение НТО и освободить земельный участок от размещенного на нем киоска. Возникший спор был передан на рассмотрение суда, который встал на сторону предпринимателя, подтвердив необоснованность и незаконность требований администрации. Вместе с тем даже наличие вступившего в законную силу решения суда не гарантирует предпринимателю, что администрация района вновь не иницирует процедуру, направленную на одностороннее расторжение заключенного с ним договора.

Не способствует развитию нестационарной торговли в г. Томск, а также реализации целей государственной политики в области развития малого и среднего предпринимательства в России, зафиксированных в ст. 6 Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в РФ»: обеспечение благоприятных условий для развития субъектов малого и среднего предпринимательства, оказание содействия субъектам малого и среднего предпринимательства в продвижении производимых ими товаров (работ, услуг и т.д.), регулярно изменяемая схема размещения нестационарных торговых объектов.

Так, в схему размещения НТО, утвержденную постановлением администрации Города Томска от 31.08.2015 № 807, за три года 10 раз вносились изменения, направленные на включение и исключение нестационарных торговых объектов. Несмотря на то что в силу ст. 10 Федерального закона от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» внесение изменений в схему размещения НТО не может служить основанием для пересмотра мест размещения нестационарных торговых объектов, строительство, реконструкция или эксплуатация которых были начаты до утверждения указанной схемы, нередко такие изменения становятся основанием для расторжения договора на размещение НТО с предпринимателем.

Так, к Уполномоченному обратился предприниматель, заключивший с администрацией Кировского района Города Томска договор на размещение трех НТО по результатам торгов в связи с поступившими требованиями администрации о расторжении договора. В ходе рассмотрения обращения было установлено, что требование администрации мотивировано исключением всех трех объектов из схемы размещения НТО, поскольку соответствующие адресные ориентиры были изначально включены в схему с нарушением охранной зоны объекта электросетевого хозяйства, а также на тротуаре и проезжей части, что является нарушением требований законодательства. Действия администрации района были обжалованы предпринимателем в суде, в котором Уполномоченный также принимал участие в качестве третьего лица. Однако суд отказал в признании действий администрации района незаконными, определив, что норма части 6 статьи 10 Федерального закона № 381-ФЗ, предусматривающая возможность сохранения заключенного договора в случае исключения адресного ориентира из схемы размещения НТО, не может служить основанием для продолжения эксплуатации объекта, первоначально включенного в схему с нарушением требований законодательства, что имело место в рассматриваемом случае. Предприниматель был вынужден демонтировать павильоны за свой счет.

Таким образом, в результате недостаточно компетентных действий органов местного самоуправления г. Томск, когда адресный ориентир сначала был включен в схему размещения НТО, а затем исключен как нарушающий требования законодательства, добросовестный предприниматель понес значительные убытки, включая упущенную выгоду. В рассматриваемом случае предприниматель за полгода действия договоров на размещение НТО так и не смог приступить к планируемой деятельности

в торговых павильонах, поскольку сначала несколько месяцев потратил на монтаж объектов, а затем на споры с администрацией района.

В целях защиты своих прав предприниматель обратился в суд с требованием о компенсации органами местного самоуправления города Томск понесенных им убытков, оценив их в 11 млн руб. На момент подготовки настоящего доклада рассмотрение судебного дела не завершено.

Еще одной проблемой, связанной с торговлей через нестационарные торговые объекты, является высокая арендная плата за пользование муниципальными земельными участками под размещение временных объектов.

Размер арендных платежей за пользование земельными участками Муниципального образования «Город Томск» определяется решениями Думы Города Томска от 05.07.2011 № 171 «О ставках арендной платы за земельные участки, расположенные на территории муниципального образования «Город Томск», в случаях ее расчета от кадастровой стоимости земельного участка», № 172 «Об утверждении Положения «О переходе на взимание арендной платы за пользование земельными участками, находящимися в муниципальной собственности и предоставленными в аренду от имени муниципального образования «Город Томск», от кадастровой стоимости земельных участков», от 07.07.2015 № 1344 «О порядке определения и уплаты цены права на заключение договора (начальной цены предмета аукциона по продаже права на заключение договора) о размещении нестационарного торгового объекта» и зависят от кадастровой стоимости земельного участка, размера ставки и коэффициента к ставкам арендной платы, определяемого исходя из вида экономической деятельности арендатора.

Коэффициент к ставкам арендной платы для деятельности, осуществляемой в некапитальных (временных) объектах; коммерческой деятельности, осуществляемой на участках территории общего пользования, занятых улицами, площадями, набережными, парками, лесопарками, скверами, бульварами, пляжами, аллеями, садами (летние кафе, моментальное фото, катание на лошадях и т.п.), в настоящее время равен 7. В первоначальной редакции (до 2015 года) коэффициент равнялся 4.

В целях рассмотрения вопроса о снижении ставок арендной платы за пользование земельными участками для размещения НТО Уполномоченным направлялись соответствующие обращения Мэру Города Томска, Председателю Думы Города Томска. Кроме того, данный вопрос также обсуждался на заседании экспертного совета при Уполномоченном с участием представителей органов местного самоуправления г. Томск и предпринимателей. По итогам указанного мероприятия в администрацию Города Томска было направлено предложение об установлении льготных ставок платы за пользование земельными участками под нестационарными торговыми объектами на отдаленных городских территориях, а также о снижении арендных ставок в случае, если арендуемая площадь составляет более 40 кв. метров, что должно способствовать развитию данной сферы малого бизнеса. Указанная инициатива Уполномоченного, к сожалению, не была поддержана администрацией города, полагаю-

щей, что проводимая политика в части размера платы за пользование земельными участками под НТО способствует устранению различий в уровне платежной нагрузки арендаторов земельных участков, оптимизации количества временных объектов торговли на территории города, а также учитывает существующие тенденции на рынке аренды недвижимости г. Томск.

Несмотря на сложности, связанные с размещением нестационарных торговых объектов, Уполномоченным будет продолжена работа, направленная на изменение сложившейся негативной для бизнеса ситуации, в том числе и в «ручном» режиме.

Способствовать позитивным изменениям для субъектов предпринимательской деятельности в сфере нестационарной торговли призван и разработанный Минпромторгом России законопроект № 601732-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» и статью 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Данный законопроект направлен на установление общих принципов и правил регулирования нестационарной торговли в Российской Федерации, а также создание благоприятных условий для осуществления торговой деятельности в Российской Федерации с использованием нестационарных и мобильных торговых объектов. Положения законопроекта были обсуждены региональными уполномоченными по защите прав предпринимателей в Российской Федерации, а Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей разработчику законопроекта были направлены консолидированные предложения к законопроекту, учитывающие интересы малого бизнеса, занятого в сфере нестационарной торговли. Полагаем, что принятие законопроекта позволит решить многие обозначенные выше проблемы, возникающие у бизнеса в данной сфере.

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

В течение отчетного периода предприниматели неоднократно жаловались Уполномоченному на незаконное включение объектов недвижимости в перечень объектов, подлежащих налогообложению от кадастровой стоимости, ведущему к увеличению налоговой нагрузки при исчислении налога на имущество организаций.

На территории Томской области с 2015 года действует статья 4-1 Закона Томской области от 27.11.2003 № 148-ОЗ «О налоге на имущество организаций», которой установлено исчисление налога на имущество организаций исходя из кадастровой стоимости недвижимого имущества в отношении отдельных объектов недвижимого имущества, определенных в соответствии со ст. 378.2 НК РФ: в том числе нежилых помещений, назначение которых 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. При этом законом определено поэтапное уменьшение общей площади объектов недвижимости для включения их в перечень: изначально она составляла 1000 кв. м, с 2018 года – свыше 500 кв. м; с 2019 года – свыше 250 кв. м, а с 2020 года составит свыше 100 кв. м.

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.

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.

В течение 2018 года субъекты малого и среднего предпринимательства неоднократно обращались в адрес Уполномоченного с просьбой оказать содействие в разрешении данной проблемы в досудебном порядке или принять участие в судебном заседании по оспариванию нормативного правового акта, на основании которого объект включен в перечень. Анализ поступавших Уполномоченному обращений собственников недвижимого имущества выявил следующие причины несогласия с решением департамента по управлению государственной собственностью Томской области о включении объекта в перечень:

1. Неверное определение вида фактического использования объекта недвижимости, сделанное на основании акта обследования, подготовленного ОГБСУ «Областное имущественное казначейство».

Так, Уполномоченный принимал участие в качестве заинтересованного лица в судебном заседании по оспариванию пункта распоряжения департамента по управлению государственной собственностью Томской области, которым принадлежащее организации здание было включено в перечень объектов налогообложения. Департамент обосновал включение объекта в перечень фактическим использованием здания для размещения офисов, что подтверждалось актом о фактическом использовании

зданий (строений, сооружений, нежилых помещений), подготовленным ОГБСУ «Областное имущество казначейство».

В поддержку своей позиции по делу организация-собственник указывала, что здание используется как часть имущественного комплекса завода для производственных нужд, расположено на неделимом земельном участке, имеющем разрешенное использование: для эксплуатации зданий и сооружений производственной базы. В спорном здании расположены помещения лаборатории, складские помещения, а также помещения для размещения управляющего персонала завода. Таким образом, в здании располагаются только службы, непосредственной деятельностью которых является обслуживание производственной деятельности завода по изготовлению изделий из бетона, цемента и гипса.

Как было установлено в ходе судебного заседания, причиной неверного определения вида фактического использования объекта недвижимости стал поверхностный осмотр здания без доступа к имеющимся в нем помещениям и получения каких-либо пояснений со стороны собственника.

Решением суда административное исковое заявление организации-собственника было удовлетворено, объект недвижимости исключен из перечня.

2. Стоит отметить, что нередко причиной неправильного включения объекта недвижимости в перечень становится нерасторопность собственников объектов, которые своевременно не уведомляют департамент по управлению государственной собственностью Томской области об изменении вида фактического использования здания (строения, сооружения).

По сложившейся с 2015 года практике при формировании перечня объектов недвижимости для целей налогообложения департамент по управлению государственной собственностью Томской области автоматически включает в перечень объекты недвижимости, содержащиеся в перечне предыдущего года. В результате, в перечне могут оказаться объекты недвижимости, вид фактического использования которых изменился настолько, что основания для включения в перечень утрачиваются.

Так, к Уполномоченному обратился индивидуальный предприниматель – собственник объекта недвижимости, ранее сдававшегося в аренду под размещение офисов. В конце 2017 года договор аренды был расторгнут, здание не эксплуатировалось весь 2018 год. Однако поскольку собственник здания не уведомил департамент по управлению государственной собственностью в Томской области о произошедших изменениях, здание было включено в перечень объектов для целей налогообложения как на 2018 год, так и в предварительный перечень на 2019 год. В результате мероприятий по досудебному урегулированию спора, проведенных при участии Уполномоченного, удалось добиться исключения указанного здания из предварительного перечня объектов недвижимости на 2019 год. Однако исключить спорный объект из перечня, утвержденного департаментом в 2017 году на 2018 год, предприниматель, согласно сложившейся правоприменительной практике, сможет только в судебном порядке.

3. Еще одной причиной возникновения споров 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.

В связи с изложенным во избежание дополнительных издержек для бизнеса, в целях упорядочения процедуры включения объектов, подлежащих налогообложению от кадастровой стоимости, в перечень, а также в целях минимизации расходов бюджета, полагаем необходимым предусмотреть процедуру уведомления собственников объектов недвижимости о планируемой процедуре по включению их объектов недвижимости в перечень (на стадии поступления информации из налогового органа) как в случае необходимости определения вида фактического использования имущества, так и при планируемом включении по формальным основаниям.

3.4. Внедрение автоматизированных систем контроля

В 2018 году было продолжено внедрение автоматизированных систем контроля и маркировки товаров, включая Единую государственную автоматизированную информационную систему учета объема производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции (далее – ЕГАИС), систему маркировки меховых изделий, контрольно-кассовую технику нового образца (далее – ККТ) и др. Указанные системы, согласно пояснениям разработчиков, направлены на легализацию и прозрачность ведения бизнеса, усиление контроля со стороны государства за деятельностью бизнеса и защиту прав потребителей при получении услуг в соответствующих сферах.

Вместе с тем предприниматели отмечают, что внедрение государством автоматизированных систем контроля ведет к увеличению финансовой нагрузки на бизнес, связанной с необходимостью приобретения специального оборудования и его содержания, периодического обновления программного обеспечения, обучения сотрудников. Кроме того, остро стоит проблема законодательной неурегулированности отдельных практических вопросов, недостаточной информированности бизнеса в данной сфере, что негативно отражается на осуществлении предпринимательской деятельности.

3.4.1. Внедрение систем маркировки товаров

В декабре 2017 года Президент Российской Федерации 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:

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

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. Честные производители в свою очередь, наоборот, должны увеличить долю за счет повышения прозрачности рынка.

В 2018 году в экспериментальном режиме запущены 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.

Так, с 2017 года на территории Российской Федерации начала полноценно функционировать ЕГАИС – система автоматизированного контроля над оборотом алкогольной продукции. Основными целями введения системы стали контроль качества алкоголя и сокращение количества отравлений от потребления контрафактного алкоголя, а также увеличение налоговых поступлений через снижение доли теневого рынка. Благодаря ЕГАИС можно осуществлять анализ состояния, а также тенденций развития производства и оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции и этилового спирта как в целом на территории страны, так и на территории отдельных регионов Российской Федерации. К тому же данная система затрудняет сбыт контрафактной продукции, что достигается благодаря проведению проверок сопроводительных документов, необходимых для удостоверения законности производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции.

Введение ЕГАИС также позволило сократить количество отчетной документации, направляемой участниками алкогольного рынка в соответствующие контрольно-надзорные органы. Так, в 2018 году была исключена обязанность декларирования объемов производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции организациями, фиксирующими указанные сведения в ЕГАИС, отменена справка, прилагаемая к товарно-транспортной накладной, для этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также справка, прилагаемая к таможенной декларации, для импортированных этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции.

Вместе с тем взаимодействие Уполномоченного с предпринимателями по вопросам подключения и работы ЕГАИС позволило выявить следующие основные проблемы, с которыми столкнулись розничные продавцы алкогольной продукции:

- необходимость приобретения специализированного оборудования и программного обеспечения, позволяющего передавать информацию в ЕГАИС;
- невозможность считывания некоторых кодов, нанесенных на бутылки с алкогольной продукцией, по причине смазанного изображения или некачественного оборудования, используемого для сканирования;
- дополнительные временные и финансовые затраты, направленные на проверку всех поступающих накладных и введение в систему сведений о реализованном алкоголе;

- необходимость инвентаризации всех имеющихся на складах остатков ранее закупленной продукции и сканирования каждого экземпляра с целью передачи сведений об имеющемся алкоголе в ЕГАИС;
- «зависание» системы или отказ в предоставлении информации, который может быть связан с некорректной настройкой программного обеспечения или отсутствием в базе данных необходимых сведений вследствие несвоевременной их загрузки поставщиком;
- сбой системы, ведущий к передаче искаженной информации;
- нестабильное соединение с Интернетом, разрывы связи или отсутствие доступа к системе в том случае, если работа ведется через прокси-сервер.

Поскольку указанные сложности в основном носят технический характер, Уполномоченным для предпринимателей организована «горячая линия», позволяющая через сайт Уполномоченного задать вопросы, возникающие в ходе запуска и работы в ЕГАИС, на которые даются оперативные ответы техническими специалистами организаций, взаимодействующих с Уполномоченным на условиях pro bono (безвозмездно). Информация о типовых проблемах, возникающих в ходе работы в ЕГАИС, аккумулируется и размещается в открытом доступе на сайте Уполномоченного.

Однако самой серьезной и не решенной до настоящего времени проблемой остается отсутствие утвержденного перечня населенных пунктов, в которых отсутствует доступ к информационно-телекоммуникационной сети Интернет, позволяющий организациям не применять ЕГАИС. В конце июля 2017 года был принят Федеральный закон № 278-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», определивший, что ЕГАИС может не применяться в населенных пунктах, в которых отсутствует доступ к сети Интернет, в том числе точка доступа, определенная в соответствии с Федеральным законом от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи». Перечень таких населенных пунктов определяется в каждом субъекте Российской Федерации высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации по согласованию с уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти (подпункт 3 пункта 2.1 статьи 8 Федерального закона № 171-ФЗ). Однако только в декабре 2017 года Правительством Российской Федерации было определено, что указанным федеральным органом исполнительной власти будет Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка (Росалкогольрегулирование).

Несмотря на принятые на федеральном уровне еще в 2017 году все необходимые нормативные правовые акты, в Томской области такой перечень на момент подготовки настоящего доклада не утвержден. Причиной этому стало несогласование Росалкогольрегулированием представленного Администрацией Томской области перечня из 159 населенных пунктов региона, в которых отсутствует доступ к информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Письмом от 23.01.2019 Росалкогольрегулирова-

ние сообщило, что в представленном перечне населенных пунктов Томской области, в которых отсутствует доступ к сети «Интернет», присутствуют населенные пункты, в которых, по сведениям из публичного реестра инфраструктуры связи и телерадиовещания Российской Федерации (reestr-svyaz.rkn.gov.ru), имеется доступ к сети Интернет. Для урегулирования возникших разногласий областной власти необходимо получить у компаний, которые предоставляют интернет в села, информацию о том, что сеть там недостаточно устойчива для внедрения ЕГАИС.

Вместе с тем указанные разногласия между органами власти привели к тому, что предприниматели, осуществляющие реализацию алкогольной продукции в населенных пунктах, в которых фактически отсутствует доступ к сети Интернет и которые в силу закона вправе не применять ЕГАИС, оказываются под угрозой аннулирования лицензии на производство и оборот этилового спирта и спиртосодержащей продукции, поскольку официально отсутствие Интернета в их населенных пунктах не подтверждено.

При таких обстоятельствах полагаем обоснованной позицию комитета по лицензированию в Томской области не привлекать к административной ответственности субъектов предпринимательской деятельности, осуществляющих торговлю алкогольной продукцией в населенных пунктах, в которых отсутствует Интернет, до окончательного решения вопроса с официальным определением перечня населенных пунктов Томской области, в которых отсутствует доступ к данной информационно-телекоммуникационной сети.

С 12 августа 2016 года 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 все участники проекта (производители, импортеры и продавцы меховых изделий) обязались маркировать свои изделия контрольными (идентификационными) знаками (далее – КиЗ). Основным принципом маркировки меховых изделий является передача в информационный ресурс маркировки, оператором которого является ФНС России, 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 зарегистрироваться в информационных системах мониторинга. После регистрации производитель описывает свой товар и запрашивает у системы мониторинга необходимое количество КиЗ. В систему мониторинга отправляются сведения об изготовлении продукции и ее подготовке к выпуску в оборот. Без нанесения кодов товар, подлежащий маркировке, не допускается к обороту. После реализации товара оптовым поставщикам в систему мониторинга поступает информация о смене собственника товара. При этом поставщики обязаны проверять нанесенные на товар коды и сверять их с кодами, которые значатся в первичной документации. Розничные торговые точки также сверяют коды, а в момент продажи товара конечному покупа-

телю через онлайн-кассу и ОФД в систему мониторинга уходит информация о конечной реализации. Уникальный код выводится из оборота и уничтожается.

За год с начала действия системы маркировки меховых изделий общее количество оборота товара увеличилось на 1 300 %, то есть в 13 раз, а реализация в розницу увеличилась на 700 %.

Разработчики системы маркировки меховых изделий утверждали, что чипирование не приведет к дополнительным затратам для бизнеса, поскольку регистрация в информационном ресурсе маркировки бесплатная, а стоимость самих КиЗ составляет от 15 до 22 руб. за единицу. Вместе с тем процесс маркировки меховых изделий вызвал значительные финансовые и временные издержки у предпринимателей. Так, для регистрации в информационном ресурсе маркировки необходимо получение электронной цифровой подписи, установка специального программного обеспечения, а также приобретение оборудования, предназначенного для сканирования КиЗ на меховых изделиях. Кроме того, в период начала действия пилотного проекта предприниматели жаловались на отсутствие подробной информации, пошаговых инструкций по соблюдению всей процедуры чипирования меховых изделий, на нарушение АО «Гознак» сроков изготовления КиЗ, что вело к невозможности реализации меховых изделий.

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, что негативно отразилось на возможности ведения бизнеса.

Так, к Уполномоченному обратился предприниматель, осуществляющий деятельность по розничной торговле меховыми изделиями. Он указывал, что в течение длительного времени налоговый орган отказывал ему в возможности направления в АО «Гознак» заявления о выпуске КиЗ на остатки меховых изделий, приобретенных до августа 2016 года, в связи с наличием задолженности по налогам и сборам. Когда же в ноябре 2016 года заявка предпринимателя была принята, при указании категории товара, подлежащего маркировке, он мог выбрать только категорию «новый товар», несмотря на то что маркировке подлежали остатки меховых изделий, приобретенных до начала действия проекта по маркировке. Поскольку информация на полученных им КиЗ являлась недостоверной, в 2018 году он был привлечен Управлением Роспотребнадзора по Томской области к административной ответственности, предусмотренной ст. 15.12 КоАП РФ, в связи с нарушением установленного порядка соответствующей маркировки и (или) нанесения информации, меховые изделия были конфискованы.

Данная ситуация возникла в связи с тем, что законодательством не предусмотрена возможность маркировки, повторной маркировки меховых изделий после 05.12.2016, если они были приобретены до августа 2016 года. При этом в связи с отсутствием маркировки такие товары считаются запрещенными к обороту и не могут быть реализованы.

Также долгое время для предпринимателей оставался нерешенным вопрос, каким образом маркировать меховые изделия надлежащего качества в случае, если они бы-

ли возвращены потребителем продавцу в предусмотренный Законом РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей» срок с удаленным КиЗ. Только в ноябре 2018 года в Письме № БА-4-1/21527@ ФНС России предпринимателям были даны необходимые разъяснения о возможности перемаркировки меховых изделий в возникшей ситуации.

При таких обстоятельствах, 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 и порядка маркировки товаров, определенных Распоряжением Правительства РФ от 28.04.2018 № 792-р, при участии органов власти и технических специалистов.

3.4.2. Внедрение контрольно-кассовой техники нового образца

В 2018 году на всей территории Российской Федерации был реализован второй 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 Российской Федерации» с 1 июля 2018 года на новый порядок применения контрольно-кассовой техники (далее – ККТ) перешли:

- индивидуальные предприниматели с наемными работниками на едином налоге на вмененный доход или патентной системе налогообложения, а также организации на едином налоге на вмененный доход в сфере торговли;
- организации и индивидуальные предприниматели, имеющие работников, с которыми заключены трудовые договоры, оказывающие услуги общественного питания;
- организации, а также индивидуальные предприниматели с наемными работниками, которые занимаются вендингом (осуществление деятельности с применением торговых автоматов).

В целом, по данным ФНС России, за два этапа внедрения ККТ в России 1 млн 140 тыс. налогоплательщиков зарегистрировали почти 2 млн 400 тыс. единиц ККТ, что практически вдвое превышает дореформенный парк.

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 ККТ нового поколения ожидается повышение уровня легализации розничной торговли и сферы услуг и, соответственно, увеличение налоговых поступлений, а также оптимизация трудозатрат за счет перехода на электронную регистрацию и сосредоточения внимания налоговых органов на зонах рисков. Согласно пояснениям Федеральной налоговой службы России, применение новых онлайн-касс позволит добросовестному владельцу ККТ получить следующие преимущества:

1. Существенно уменьшится количество проверок налоговой службой, поскольку вся необходимая информация будет поступать в ФНС мгновенно.

2. Процедура регистрации современного кассового аппарата по сравнению с устаревшими ККМ заметно упрощена. 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. Через интернет можно контролировать все, что происходит в магазине: вести учет товара, анализировать спрос покупателей на виды продукции, определять среднюю стоимость покупок по чеку и т.д.

Несмотря на широко проводимую налоговыми органами, в том числе при участии Уполномоченного, разъяснительную работу среди субъектов предпринимательской деятельности о необходимости приобретения и сроках регистрации онлайн-касс, 15 % предпринимателей, по данным Национального агентства финансовых исследований, не знали об указанных нововведениях. Треть предпринимателей озаботилась вопросом приобретения и регистрации онлайн-касс лишь в последней декаде июня, что вызвало сбои в работе официального сайта ФНС России, а также проблемы с дефицитом наиболее востребованных моделей ККТ. Многие предприниматели обосновывали свое негативное отношение к необходимости приобретения онлайн-касс высокой для малого бизнеса стоимостью оборудования. Так, цена кассового оборудования, включающая в себя кассовый аппарат, фискальный накопитель, электронную цифровую подпись, необходимое программное обеспечение, а также расходы по заключенным договорам на обслуживание ККТ, начиналась от 60 тыс. руб., что оказалось достаточно затратным для малого бизнеса.

Вместе с тем в целях поддержки субъектов малого предпринимательства Федеральным законом от 27.11.2017 № 349-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» индивидуальным предпринимателям на патентной системе налогообложения или на едином налоге на вмененный доход в сфере розничной торговли или общественного питания, имеющим сотрудников на трудовых договорах, предоставлено право получить вычет в размере 18 тыс. руб. на приобретение онлайн-касс, если они зарегистрировали кассу до 1 июля 2018 года.

Несмотря на то что положения указанного федерального закона касаются небольшой категории индивидуальных предпринимателей, его принятие свидетельствует о готовности государства идти навстречу интересам бизнеса в части возможности минимизации издержек, связанных с введением контрольных систем.

Как и в 2017 году, 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 втором этапе;
- о сроках внедрения ККТ;
- о видах онлайн-касс, способах их подключения;
- о возможности совмещения продаж через онлайн-кассы алкогольной продукции и продуктов питания и др.

Для организации оперативного рассмотрения обращений предпринимателей в данной сфере Уполномоченным организована возможность для предпринимателей задать вопросы по работе с новой ККТ через сайт Уполномоченного, на которые в кратчайшие сроки давались исчерпывающие ответы.

Работа в данном направлении будет продолжена Уполномоченным и в 2019 году, поскольку последний этап реформы завершится 1 июля 2019 года. К этой дате кассовые аппараты должны зарегистрировать субъекты предпринимательства, которые работают в сфере предоставления услуг и осуществляют торговлю без привлечения наемных работников. По подсчетам ФНС, к этой категории относится почти три миллиона налогоплательщиков, включая мелкую розничную торговлю и практически всю сферу бытовых услуг.

3.5. Финансовая поддержка предпринимателей со стороны государства

Не секрет, что важнейшей проблемой развития бизнеса, в первую очередь, малого и среднего, является недостаточная финансовая поддержка. Бизнес испытывает постоянную потребность в дополнительных финансовых ресурсах, как для открытия новых предприятий, так и для развития существующих проектов.

Известно, что основными финансовыми источниками для субъектов предпринимательской деятельности являются собственные средства или привлеченный капитал (средства банков, государства или частных лиц), что также подтверждается социологическими исследованиями (см. раздел 2.1, диаграмма 2.7).

Вместе с тем предпринимателям, как показывает практика, весьма сложно получить кредит на развитие своего бизнеса. Так, спрос на кредиты малому бизнесу специалисты оценивают почти в 30 млрд долларов. В то же время, несмотря на многочисленные высказывания о постоянном росте кредитных ресурсов для субъектов малого и среднего предпринимательства, общее предложение от банков составляет

лишь часть от этой суммы и удовлетворяется всего на 10 – 15 %. Условия кредитования малого бизнеса столь суровы, что до реального получения денег чаще всего не доходит: предприниматели просто не в силах удовлетворить все требования банков, поэтому получают отказ.

По результатам анализа причин недоступности кредитных ресурсов для субъектов малого и среднего предпринимательства можно выделить 2 категории проблем, с которыми сталкивается бизнес:

- проблемы, связанные с процессом получения кредита;
- проблемы, связанные с условиями банков о получении кредитных ресурсов.

Проблемы первой группы возникают в связи с непониманием предпринимателями сущности происходящих в кредитной организации процессов, отсутствием прозрачных критериев и наличием субъективных факторов, на основании которых принимается положительное или отрицательное решение о выдаче кредита. Нередко представители бизнеса вынуждены исправлять действительные финансовые документы, предоставляемые в кредитные организации, под требуемые банками стандарты вопреки реальной действительности. При этом субъекты малого бизнеса не могут себе позволить иметь в штате постоянного финансового консультанта, который в короткие сроки мог бы подготовить необходимые для получения кредита документы, соответствующие всем требованиям кредитной организации и не противоречащие реальной хозяйственной ситуации. Кроме того, нередко обязательным условием получения кредита является предоставление поручительства или залог имеющегося в собственности заемщика имущества, которое зачастую оценивается банками ниже реальной стоимости.

Вторая группа проблем во многом объясняется текущей бизнес-моделью кредитных организаций, требующей постоянного увеличения количества банковских продуктов, приобретаемых одним клиентом. Так, получая кредит, предприниматель обязан заключить соглашения на приобретение у банка дополнительных сопутствующих продуктов: расчетный счет, по которому необходимо проводить обороты сверх необходимых для обслуживания кредита, открытие зарплатного проекта, эквайринг, получение премиальных карт и т.д. Отдельно субъекты предпринимательской деятельности отмечали непрозрачную систему ценообразования при получении указанных банковских услуг, поскольку включение дополнительных комиссий в кредитный договор, а также иные услуги, предоставляемые банками, законодательно не регулируется.

Со своей стороны кредитные организации мотивируют отказы в предоставлении кредитных ресурсов субъектам малого и среднего предпринимательства следующими причинами:

- непрозрачность малого бизнеса;
- отсутствие достаточной грамотности в экономических и юридических вопросах у владельцев бизнеса;
- работа по упрощенной налоговой схеме, не позволяющей проконтролировать обороты организации;
- отсутствие гарантии возврата ссуды в виде ликвидного залога;

- высокий риск невозврата кредита, особенно со стороны индивидуальных предпринимателей.

Указанные обстоятельства в совокупности с высокими банковскими процентными ставками существенно ограничивают круг потенциальных получателей кредитов среди субъектов малого и среднего предпринимательства и делают недоступной кредитную помощь для начинающего бизнеса. Кроме того, из обращений к Уполномоченному можно сделать вывод, что банки крайне неохотно предоставляют кредиты индивидуальным предпринимателям, в связи с чем последние в целях развития бизнеса вынуждены обращаться в кредитные организации за получением потребительского кредита как физические лица.

Между тем, проблемы доступа к кредитованию субъектов малого и среднего бизнеса – это не сложности отдельных индивидуумов, желающих развить свой бизнес, а задача, которую необходимо решать на государственном уровне. Именно данный сегмент бизнеса позволяет стабилизировать социальную и экономическую обстановку в государстве, вводить инновации и модернизировать сложившуюся систему в целом, обеспечивать импортозамещение и диверсификацию производства.

В целях обеспечения доступа субъектов предпринимательской деятельности к кредитным ресурсам Правительством Российской Федерации 30.12.2017 издано постановление № 1706, которым утверждены правила предоставления в 2018 году субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям на возмещение недополученных ими доходов по кредитам, выданным субъектам малого и среднего предпринимательства на реализацию проектов в приоритетных отраслях по льготной ставке. Главным условием кредитования является максимальная ставка для конечного заемщика: малые и средние компании, а также индивидуальные предприниматели должны платить банкам не более 6,5 % годовых. Размер субсидируемой процентной ставки для кредитной организации составляет 3,5 % годовых при кредитовании субъектов малого предпринимательства, 3,1 % – субъектов среднего предпринимательства. В рамках кредитного договора на инвестиционные цели уполномоченный банк может предоставлять заемщику кредит на реализацию проекта в размере от 3 млн руб. до 1 млрд руб. на срок до 10 лет. К числу приоритетных отраслей отнесены сельское хозяйство, вся обрабатывающая промышленность, строительство, транспорт и связь, энергетика (производство и распределение электроэнергии, газа и воды), туризм, здравоохранение, предоставление бытовых услуг, сбор, обработка и утилизация отходов, общественное питание (кроме ресторанов) и ряд других.

Согласно представленным уполномоченными банками данным, по состоянию на 1 августа 2018 года на всей территории страны было заключено 993 кредитных договора с субъектами малого и среднего предпринимательства на сумму 45,4 млрд руб.

Относительно небольшое количество выданных кредитов по льготной ставке во многом объясняется незаинтересованностью банков работать по данной программе в связи с дорогим фондированием участия в ней. На кредите по указанной программе банки могут заработать лишь 3,1 – 4,1 % годовых – компенсация стоимости кредита

за счет федеральных средств, в то время как при рыночном кредитовании, без получения субсидии на компенсацию части процентной ставки, текущий уровень рыночных ставок позволяет устанавливать ставки в 9,5 – 10,5 %, что лишает банки коммерческого интереса участия в данной программе.

В декабре 2018 года в целях повышения доступности льготного кредитования для субъектов малого и среднего предпринимательства в Постановление Правительства от 30.12.2017 № 1706 были внесены существенные изменения. Максимальная сумма кредита, выдаваемого субъекту малого и среднего предпринимательства на инвестиционные цели по льготной ставке, снижена с 1 млрд руб. до 400 млн руб. При этом максимальный размер суммарного объема кредитов, которые могут быть выданы одному заемщику на эти цели, не изменился и по-прежнему составляет 1 млрд руб. Таким образом, за счет снижения максимальной суммы кредита банки с учетом предоставленной им дополнительной господдержки должны предоставить кредиты большему количеству субъектов малого и среднего предпринимательства.

Кроме того, указанными изменениями устанавливается квота для субъектов малого и среднего предпринимательства, относящихся к микропредприятиям, – не менее 10 % от общей суммы кредитов, предусмотренных всеми кредитными договорами, заключенными конкретным банком в рамках программы льготного кредитования.

Согласно нацпроекту, до 2024 года по программе льготного кредитования предполагается выдать более 10 трлн руб. кредитов, 1 трлн руб. – уже в 2019 году.

Вместе с тем для развития сектора кредитования малого и среднего бизнеса, помимо снижения кредитных ставок, необходимо совершенствование ряда направлений, в том числе системы оценки банками потенциальных заемщиков, создание новых кредитных программ, улучшение условий кредитования, в том числе путем исключения обязанности заемщика в получении дополнительных банковских продуктов, выведения полной стоимости кредита, а также возможности пересмотра процентной ставки при уменьшении ключевой банковской ставки.

Не менее важным источником получения финансовой поддержки на становление и развитие бизнеса является предоставляемое государством субъектам предпринимательской деятельности субсидирование. Возмещение затрат хозяйствующих субъектов за счет бюджетных средств призвано стимулировать предпринимателей к открытию нового бизнеса или расширению уже имеющегося.

Тем не менее освоение бюджетных денег, как следует из практики последних лет, связано для предпринимателей с определенными рисками. Анализ поступивших жалоб показал, что предприниматели испытывают трудности, связанные с соблюдением условий предоставления и расходования субсидий.

Уполномоченным отмечены несколько проблемных моментов, приводящих к взысканию субсидии:

1. Отсутствие систематической работы с получателями субсидий со стороны главных распорядителей бюджетных средств.

2. Изменение экономических условий, вызывающее отклонение от показателей бизнес-плана.

3. Наличие разногласий в толковании нормативного акта, регламентирующего порядок предоставления субсидий.

4. Взыскание субсидий даже при незначительном отклонении фактических показателей от бизнес-плана, несмотря на достижение цели предоставления субсидии – реализацию предпринимательского проекта.

Уполномоченным не раз отмечалось, что работа с получателями субсидий не выстроена надлежащим образом. Нормативные акты, регламентирующие порядок предоставления субсидий и контроль за исполнением соглашений, не предусматривают мероприятий, направленных на оказание получателям субсидий содействия в реализации соглашений, мер по контролю за исполнением субсидий. Выявление отклонения у получателей субсидий от целевых показателей органами прокуратуры или контрольно-счетными органами приводит к необходимости принятия экстренных мер, направленных на возврат денежных средств в бюджет, в то время как своевременный контроль вполне вероятно помог бы избежать необходимости принятия таких радикальных мер.

Уполномоченному поступило обращение организации с просьбой об оказании помощи в сохранении денежных средств, полученных в качестве субсидии. В 2016 году между департаментом промышленности и развития предпринимательства Томской области и юридическим лицом заключены договоры о предоставлении субсидии в целях возмещения части затрат по договорам лизинга оборудования на общую сумму 2 870 209,41 руб. По условиям договоров общество должно ежеквартально отчитываться о достижении показателей результативности предоставления субсидии, в том числе о количестве трудоустроенных сотрудников и размере среднемесячной заработной платы.

В 2017 году по результатам проверки использования средств субсидии, проведенной Контрольно-счетной палатой Томской области, выявлено, что обществом неверно рассчитан размер среднемесячной заработной платы, которая фактически оказалась на 3,5 % ниже заявленного в договорах размера (36 900 руб.), в связи с чем департаментом обществу направлена претензия о необходимости возврата средств субсидии в полном объеме.

Получив отказ в удовлетворении претензии, департамент обратился с иском в суд о взыскании с общества средств субсидии в полном объеме. Уполномоченный был допущен судом к участию в деле в качестве третьего лица на стороне организации.

Судом было установлено, что разница в размере среднемесячной заработной платы возникла в связи с использованием обществом своей методики расчета данного показателя, что не противоречит требованиям закона. Кроме того, судом было отмечено, что недостижение на 3,5 % одного из показателей результативности получения субсидии при целевом использовании средств субсидии не может служить основанием для возврата всей суммы полученной субсидии, поскольку это не отвечает зада-

чам ее предоставления. Решением суда департаменту отказано в удовлетворении искового заявления к организации в полном объеме, апелляция подтвердила законность данного решения.

Анализ сложившейся ситуации показал недостатки в нормативном регулировании порядка предоставления субсидии, который не только не предусматривает порядок расчета среднемесячной заработной платы, но и не устанавливает возможность частичного возврата субсидии при незначительном отклонении фактических показателей от целевых.

Разногласия в толковании условий предоставления субсидий стали причиной предъявления к предпринимателю иска о возврате субсидии по результатам прокурорской проверки. В 2015 году между департаментом по социально-экономическому развитию села Томской области и главой КФХ из Шегарского района Томской области заключено соглашение, в соответствии с которым предпринимателю предоставлен грант в размере 1 357 434 руб. на создание и развитие хозяйства по направлению деятельности мясного скотоводства и увеличению объема реализуемой сельскохозяйственной продукции. В соответствии с установленными в соглашении сроками главой КФХ на деньги гранта и собственные средства был приобретен трактор и 5 коров породы герефорд.

В 2018 году прокуратурой Шегарского района проведена проверка исполнения бюджетного законодательства при расходовании средств, выделенных на развитие начинающих фермеров, по результатам которой в отношении главы КФХ в суд подан иск о взыскании средств гранта в связи с нарушением условий при его предоставлении. В частности, прокуратура указывала, что глава КФХ в нарушение положения о предоставлении грантов в форме субсидий на поддержку начинающих фермеров, утвержденного Постановлением Администрации Томской области от 31.05.2012 № 205а, согласно которому КФХ должно являться единственным местом трудоустройства участника программы, после получения субсидии трудоустроился в торговую организацию. Кроме того, в исковом заявлении было указано, что глава КФХ передавал приобретенное на средства гранта имущество в пользование третьим лицам, что запрещено условиями соглашения.

Шегарский районный суд, отказывая прокурору Шегарского района в удовлетворении иска, указал, что по материалам дела не нашел подтверждения ни факт получения главой КФХ бюджетных средств (единовременной помощи) с нарушением условий, установленных при их предоставлении, ни факт нецелевого использования единовременной помощи, в связи с чем правовые основания для удовлетворения иска отсутствуют.

Указанное решение было обжаловано прокурором в Томском областном суде, который в данном споре встал на сторону прокуратуры.

Президиум Томского областного суда, рассмотрев кассационную жалобу главы КФХ на апелляционное определение Томского областного суда, установил, что предпринимателем не были допущены нарушения условий получения субсидии, в связи с

чем признал законность и обоснованность решения Шегарского районного суда, которым в иске прокурору было отказано.

Вместе с тем, поскольку решение областного суда вступило в законную силу (а кассационная жалоба еще не была рассмотрена), прокурор района инициировал возбуждение в отношении предпринимателя исполнительного производства. Судебными приставами-исполнителями был наложен арест на трактор и коров, приобретенных на средства гранта, а также начато взыскание долга с заработной платы главы КФХ. На всех этапах Уполномоченным оказывалась консультативно-правовая помощь заявителю.

На момент подготовки настоящего доклада в связи с отменой решения суда, на основании которого был выдан исполнительный лист, Уполномоченным оказывается помощь главе КФХ в прекращении исполнительного производства и возврате перечисленных в бюджет денежных средств.

Не менее серьезной проблемой для субъектов малого и среднего предпринимательства при получении субсидий являются ограничения, связанные с их организационно-правовой формой. Так, в Томской области активно развивается негосударственный сектор дошкольного образования, частично взявший на себя государственную функцию по обеспечению детей местами в дошкольных образовательных учреждениях. С целью поддержки предпринимателей в указанной сфере деятельности частным образовательным организациям обеспечен доступ к бюджетному финансированию в виде субсидий на образовательную деятельность. Вместе с тем получателями указанной субсидии, согласно региональным правовым актам, могут быть только организации, осуществляющие деятельность в форме автономной некоммерческой организации.

Индивидуальные предприниматели и коммерческие организации не вправе претендовать на получение данной субсидии, поскольку согласно статье 1 Закона Томской области от 27.12.2013 № 232-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по финансовому обеспечению получения дошкольного образования в организациях, осуществляющих обучение, частных дошкольных образовательных организациях» органы местного самоуправления Томской области наделяются отдельными государственными полномочиями по финансовому обеспечению получения дошкольного образования в организациях, осуществляющих обучение, и частных дошкольных образовательных организациях. В силу пп. 19 ст. 2 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» организация, осуществляющая обучение, — это юридическое лицо, осуществляющее на основании лицензии наряду с основной деятельностью образовательную деятельность в качестве дополнительного вида деятельности. В связи с чем индивидуальный предприниматель, имеющий лицензию на осуществление образовательной деятельности, или коммерческая организация, исходя из буквального толкования положений Закона Томской области № 232-ОЗ, не может являться получателем субсидии.

Вместе с тем в соответствии со ст. 2 Федерального закона № 273-ФЗ понятия «образовательная организация» и «организация, осуществляющая обучение» являются составными частями более общего понятия – «организации, осуществляющие образовательную деятельность». Согласно п. 20 ст. 2 указанного Федерального закона «к организациям, осуществляющим образовательную деятельность, приравниваются индивидуальные предприниматели, осуществляющие образовательную деятельность». Таким образом, исходя из содержания указанной статьи Федерального закона № 273-ФЗ, индивидуальные предприниматели могут быть как «образовательными организациями», так и «организациями, осуществляющими обучение».

Таким образом, положения, содержащиеся в ст. 1 Закона Томской области № 232-ОЗ, ставят в неравные условия в части получения субсидий юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, имеющих лицензию на осуществление образовательной деятельности, что ведет к ущемлению прав последних, вынуждает субъектов предпринимательской деятельности для получения субсидий на фактически осуществляемый вид деятельности регистрироваться в качестве автономных некоммерческих организаций, что предполагает дополнительные финансовые затраты.

В целях обеспечения равенства условий участия индивидуальных предпринимателей, получивших лицензию на осуществление образовательной деятельности в сфере услуг дошкольного образования, в получении субсидий на осуществление образовательного процесса Уполномоченный неоднократно обращался в Администрацию Томской области по вопросу подготовки изменений в Закон Томской области № 232-ОЗ в части включения положений, устанавливающих, что для целей указанного закона к организациям, осуществляющим обучение, приравниваются индивидуальные предприниматели, осуществляющие на основании лицензии наряду с основной деятельностью образовательную деятельность в качестве дополнительного вида деятельности. Работа в данном направлении будет продолжена.

3.6. Реализация специальных полномочий

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

- право обращаться в суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, признании незаконными решений и действий (бездействия) органов государственной власти Томской области, органов местного самоуправления муниципальных образований Томской области, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц в случае, если оспариваемые ненормативный правовой акт, решение и действие (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают права и законные интересы субъек-

тов предпринимательской деятельности в сфере предпринимательской деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской деятельности;

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

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

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

- рассмотрение проектов законов и иных нормативных правовых актов Томской области, устанавливающих новые или изменяющих ранее предусмотренные нормативными правовыми актами Томской области обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также устанавливающих, изменяющих или отменяющих ранее установленную ответственность за нарушение нормативных правовых актов Томской области, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности. Не секрет, что важнейшей проблемой развития бизнеса, в первую очередь, малого и среднего, является недостаточная финансовая поддержка. Бизнес испытывает постоянную потребность в дополнительных финансовых ресурсах, как для открытия новых предприятий, так и для развития существующих проектов.

3.6.1. Участие в судебной защите субъектов предпринимательской деятельности

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

Анализ практики участия Уполномоченного в арбитражных судах и судах общей юрисдикции в интересах субъектов предпринимательской деятельности, начавшейся в 2014 году, показывает высокую востребованность у предпринимателей данного полномочия бизнес-омбудсмена. Если за период с 2014 по 2016 год Уполномоченный принял участие в 7 судебных процессах по административным и гражданским делам, то в 2017 году уже в 12, а в 2018 году – в 17 судебных заседаниях.

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

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

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

Необходимость участия в деле Уполномоченный определяет 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 2018 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 си-

туации 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, Уполномоченный был привлечен к участию в деле в качестве третьего лица на стороне индивидуального предпринимателя, который обратился в суд с требованием о признании незаконными действий департамента общего образования Томской области по воспрепятствованию в выплате субсидии заявителю путем не финансирования и не согласования выплаты субсидии на финансовое обеспечение получения дошкольного образования. Индивидуальный предприниматель полагал, что действия департамента нарушают его права и не соответствуют требованиям Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», Закона Томской области от 12.08.2013 № 149-ОЗ «Об образовании», в соответствии с которыми на индивидуальных предпринимателей распространяются все права и обязанности образовательной организации, в том числе на получение субсидии. При этом предприниматель ссылаясь на ответы департамента общего образования Томской области, из которых следует, что отсутствуют правовые основания для предоставления субсидий индивидуальным предпринимателям на возмещение затрат, связанных с реализацией образовательных программ дошкольного образования. Выбор указанного департамента в качестве ответчика (Уполномоченный не имел возможности повлиять на выбор ответчика) был обоснован тем, что именно данный департамент принимает и выполняет бюджетные обязательства, осуществляет планирование соответствующих расходов бюджета, составляет обоснования бюджетных ассигнований, составляет и ведет бюджетную роспись, распределяет бюджетные ассигнования, лимиты бюджетных обязательств по подведомственным распорядителям и получателям средств областного бюджета и исполняет соответствующую часть областного бюджета.

В удовлетворении требования индивидуальному предпринимателю судом было отказано на том основании, что непосредственное предоставление субсидий осуществляет департамент образования администрации Города Томска с учетом размера субвенций, полагающихся бюджету муниципального образования из областного бюджета, в связи с чем департамент общего образования Томской области не осуществляет предоставление субсидий и непосредственно не осуществляет финансирование и согласование выплаты субсидии на финансовое обеспечение получения дошкольного образования, не наделен полномочиями по распределению субсидий конкретным лицам.

Принятие указанного решения позволило предпринимателю определить потенциального ответчика по делу, к которому в дальнейшем будет предъявлено соответствующее исковое требование, направленное на защиту индивидуальных предпринимателей, лишенных возможности получать субсидии на осуществление деятельности в сфере частного дошкольного образования.

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

Так, к Уполномоченному обратилось юридическое лицо, которому по результатам проверки, проведенной Томской таможней, было отказано в предоставлении льготы по уплате таможенных платежей (налога на добавленную стоимость). 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. Поскольку судебные акты указанной категории не подлежат обжалованию в кассационную инстанцию, Уполномоченный оказался лишенным возможности поддержать организацию в споре с Томской таможней в судебном порядке.

Еще одной категорией дел, в которых активно участвует Уполномоченный, являются дела о привлечении субъектов предпринимательской деятельности к административной ответственности. Объясняется это тем, что заявители, являющиеся субъектами малого предпринимательства, не готовы нести расходы на квалифицированную юридическую помощь, понимая, что указанные затраты могут превысить размер назначенных штрафных санкций и остаться некомпенсированными.

И если по делам данной категории, рассматриваемым в арбитражных судах, по сложившейся практике, Уполномоченный может вступить в процесс в качестве третьего лица, то в случае рассмотрения дела в суде общей юрисдикции Уполномоченный может оказать субъекту предпринимательской деятельности лишь помощь в формировании правовой позиции по делу и подготовке необходимых процессуальных документов, процессуальные основания участия непосредственно в судебном заседании у него отсутствуют. Связано это с тем, что ст. 25.5.1 КоАП РФ прямо предусмотрена только возможность участия Уполномоченного при Президенте Российской Федерации 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 Российской Федерации от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при приме-

нении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» подлежат рассмотрению в судах общей юрисдикции.

Так, к Уполномоченному обратился индивидуальный предприниматель, в отношении которого по результатам проверки, проведенной Управлением Росприроднадзора по Томской области, возбуждено административное производство по ст. 8.2 КоАП РФ «Несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления, веществами, разрушающими озоновый слой, или иными опасными веществами». Заявитель указывал, что он был обвинен в допущении горения на арендуемом полигоне твердых коммунальных отходов, в то время как горения фактически не было. В целях содействия предпринимателю Уполномоченным оказана помощь в подготовке необходимых процессуальных документов, направленных на подтверждение отсутствия события вменяемого бизнесмену административного правонарушения. В итоге производство по делу судом было прекращено.

Между тем, непосредственное участие региональных уполномоченных в административном процессе в судах общей юрисдикции в качестве защитников позволило бы оказывать предпринимателям более качественную и действенную помощь, в связи с чем институтом уполномоченных неоднократно поднимался вопрос о наделении региональных уполномоченных наравне с Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей правом вступать в процесс в статусе защитника субъекта предпринимательской деятельности, привлекаемого к административной ответственности.

В 2018 году в судебной практике Уполномоченного были дела, связанные с обжалованием действий (решений) налоговых органов. Согласно информации Управления Федеральной налоговой службы по Томской области, в 2018 году 88 % налоговых споров, рассматриваемых в судах, завершились в пользу налоговых органов. В этой связи субъекты предпринимательской деятельности обращаются за помощью Уполномоченного как к государственному органу, призванному защищать их в споре с государством в лице налоговых органов.

К Уполномоченному обратился индивидуальный предприниматель, осуществляющий поставки горюче-смазочных материалов. По результатам проведенной налоговым органом проверки за период с 01.01.2013 по 31.12.2015 предпринимателю доначислен налог на добавленную стоимость в размере 836 032 руб. при приобретении нефтепродуктов (дизельного топлива). В обоснование принятого решения инспекция указала, что предприниматель не доказал проявление должной осмотрительности при выборе в качестве контрагента конкретного поставщика дизельного топлива, не предпринял полный перечень мер, необходимых для проверки благонадежности бизнес-партнера. Также у налогового органа возникли вопросы, связанные с реальностью самих сделок поставки топлива, поскольку у контрагента предпринимателя отсутствовали договорные отношения с нефтебазами, с которых осуществлялась отгрузка топлива. При этом предпринимателем в обоснование правомерности своей по-

зиции представлены документы, подтверждающие проявление должной осмотрительности при выборе контрагента: копии учредительных документов, выписка из ЕГРЮЛ, сведения о директоре юридического лица, включая копию паспорта, иные документы. В обоснование реальности совершенных хозяйственных операций предпринимателем представлены товарно-транспортные накладные, счета-фактуры, универсальные передаточные документы. Кроме того, факт получения топлива на нефтебазах и его доставки конечному потребителю подтверждался показаниями свидетелей – водителей, непосредственно осуществлявших перевозку ГСМ.

Поскольку в административном порядке заявление предпринимателя об отмене решения налогового органа о доначислении налога на добавленную стоимость удовлетворено не было, предприниматель обратился с соответствующим заявлением в Арбитражный суд. В целях оказания правовой поддержки субъекту предпринимательской деятельности Уполномоченный вступил в процесс в качестве третьего лица. Несмотря на то что судебное дело по данному спору длится больше года, на момент подготовки настоящего доклада его рассмотрение не завершено. Однако хочется надеяться, что совместными усилиями предпринимателя и Уполномоченного удастся доказать суду, что начисленный налоговым органом и взысканный по результатам проверки налог на добавленную стоимость был взыскан без достаточных на то оснований.

Кроме того, предприниматели продолжают обращаться к Уполномоченному за правовой помощью по вопросам, связанным с субсидированием.

По делам данной категории для сохранения субсидии предпринимателям необходимо доказать целевое расходование бюджетных средств, соблюдение условий предоставления и использования субсидии, а также достижение финансово-экономических показателей, что, к сожалению, получается не всегда.

Так, к Уполномоченному обратился директор юридического лица, которому в 2015 году администрацией Города Томска предоставлена субсидия в размере 360 000 руб. в целях возмещения части затрат, понесенных на приобретение производственного оборудования. В соответствии с условиями предоставления субсидии на общество возложена обязанность по реализации бизнес-проекта в срок не более 12 месяцев с даты заключения договора о предоставлении субсидии, а также по достижению финансово-экономических показателей: сохранению общего количества уже созданных рабочих мест и созданию нового рабочего места. В 2017 году администрация Города Томска установила, что обществом не был достигнут финансово-экономический показатель предоставления субсидии, связанный с трудоустройством одного человека, в связи с чем была инициирована подача иска в суд. В обоснование своей позиции общество указывало, что им было создано новое рабочее (помощник в цехе), однако в связи с отсутствием желающих трудоустроиться на данное место его был вынужден занять по совместительству директор юридического лица. Общество также указывало, что предпринимало многочисленные попытки к поиску необходимого персонала через социальные сети, с помощью частных кадровых агентств, однако, не смогло представить надлежащие доказательства в подтверждение указанного довода.

Суд признал требования администрации подлежащими удовлетворению на том основании, что для целей субсидирования под рабочим местом понимается обеспечение самозанятости индивидуальным предпринимателем, а также привлечение граждан к реализации предпринимательского проекта на основании трудового договора. При этом под сохранением рабочих мест понимается не уменьшение количества рабочих мест; под вновь созданными рабочими местами (создание рабочих мест) понимаются все рабочие места, созданные с момента регистрации заявителя в качестве юридического лица или индивидуального предпринимателя, включая рабочее место руководителя юридического лица, а также рабочее место индивидуального предпринимателя. В соответствии с рекомендациями Международной организации труда рабочее место определяется как круг задач и обязанностей, которые выполняются или должны выполняться одним лицом в интересах одной экономической единицы. Число рабочих мест учитывается по фактически занятым работникам (замещенные рабочие места). При этом понимается, что замещенные рабочие места для организаций, предприятий – это работники списочного состава, внешние совместители и работники, выполнявшие работы по договорам гражданско-правового характера; для индивидуальных предпринимателей это занятые в бизнесе (сам индивидуальный предприниматель, партнеры, помогающие члены семьи, наемные работники).

Вместе с тем, как указал суд, юридическое лицо при заключении спорного договора и в период реализации предпринимательского проекта в администрацию за разъяснениями о том, что следует понимать под понятием «рабочее место», не обращалось. Кроме того, судом было отмечено, что обществом не представлены надлежащие доказательства, подтверждающие, что обществом предпринимались попытки поиска работника, отвечающего требованиям к должности (помощник в цехе). При таких обстоятельствах обществу, несмотря на оказанную Уполномоченным правовую поддержку, не удалось сохранить полученную субсидию.

В 2018 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 юридического лица и Уполномоченного в судебном порядке удалось доказать необоснованность включения в указанный перечень объектов недвижимости, используемых для производственной деятельности, которые были включены в перечень департаментом по управлению государственной собственностью Томской области как административные здания.

Однако не по всем судебным делам, рассматриваемым при участии Уполномоченного в качестве заинтересованного лица в суде общей юрисдикции по правилам КАС РФ, в производстве Уполномоченного имеются обращения предпринимателей. В соответствии с положениями КАС РФ суд обязан привлечь лицо, указанное в административном исковом заявлении в качестве заинтересованного лица, независимо от

наличия его согласия и необходимости в таком участии. В результате возникают ситуации, когда Уполномоченный вынужден принимать участие в делах такой категории, несмотря на несогласие с позицией субъекта предпринимательской деятельности, отсутствие правовых оснований для удовлетворения заявленного требования и т.д.

Вместе с тем стремление предпринимателей обеспечить участие Уполномоченного в судах говорит о все возрастающей роли института уполномоченных, о доверии субъектов предпринимательской деятельности Уполномоченному в деле защиты их прав и законных интересов, в том числе в судебном порядке.

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

Статьей 21 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» прямо предусмотрено право субъектов предпринимательской деятельности привлекать Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей либо Уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации к участию в проверке.

В связи с реализуемой государством программой «Реформа контрольно-надзорной деятельности» указанное полномочие является дополнительным способом отслеживания исполнения контрольно-надзорными органами отдельных положений программы, а также соблюдения требований Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» органами государственного контроля (надзора).

За период своей деятельности Уполномоченный принял участие в 10 выездных проверках, проведенных территориальными органами федеральных органов исполнительной власти и органами государственной власти Томской области. К положительным результатам участия Уполномоченного в проверочных мероприятиях необходимо отнести следующее:

1. Стороны проверочного процесса не выходят за рамки полномочий и требований Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

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 от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Полагаем, что участие Уполномоченного при проведении проверок позволяет максимально обеспечивать соблюдение прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности при проведении проверочных мероприятий, а также является сдерживающим фактором для обеих сторон проверки, не позволяющим им выходить за рамки действующего законодательства.

3.6.3. 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, к Уполномоченному обратился глава КФХ, в отношении которого должностным лицом Управления ветеринарии было вынесено 2 постановления о привлечении к административной ответственности (общий размер штрафов – 8 000 руб.). Он указал, что не совершал те правонарушения, в которых его обвиняли (продажа лошадей и убой скота с нарушением санитарно-ветеринарных правил), в связи с чем направил начальнику Управления ветеринарии Томской области жалобы об оспаривании постановлений о привлечении его к административной ответственности. Однако Управление ветеринарии Томской области по прошествии месяца после получения жалоб предпринимателя прислало ему письмо, в котором указало, что «к жалобам не приложены обжалуемые постановления, в тексте жалоб не сформулированы требования», предложило уточнить указанные обстоятельства и повторно обратиться с соответ-

ствующими жалобами. Сами жалобы предпринимателя возвращены не были. Глава КФХ повторно обратился с жалобой в Управление ветеринарии Томской области на постановления о привлечении его к административной ответственности. И вновь его жалоба была оставлена без рассмотрения, поскольку в одной жалобе содержалось требование об отмене двух постановлений о привлечении к административной ответственности. С учетом указанных обстоятельств глава КФХ обратился за помощью к Уполномоченному. Сотрудники аппарата Уполномоченного помогли предпринимателю в составлении жалоб на постановления о привлечении к административной ответственности, а также ходатайств о восстановлении пропущенного на обжалование срока. Жалобы были приняты к рассмотрению Управлением ветеринарии Томской области, по итогам рассмотрения одно постановление было прекращено в связи с отсутствием состава правонарушения, второе – ввиду малозначительности деяния.

Между тем, Уполномоченным при оказании помощи главе КФХ, в действиях сотрудников Управления ветеринарии Томской области были выявлены нарушения положений КоАП РФ, которые привели к нарушению прав и законных интересов индивидуального предпринимателя и создали административный барьер для реализации им своих законных полномочий. Заключение по данным фактам было направлено Уполномоченным в Управление ветеринарии Томской области для принятия соответствующих мер.

Однако поскольку указанное заключение было оставлено без удовлетворения, информация о допущенных сотрудниками Управления ветеринарии Томской области нарушениях направлена Уполномоченным в прокуратуру Томской области в рамках действующего соглашения о взаимодействии. Согласно ответу прокуратуры Томской области, выявленные Уполномоченным нарушения прав предпринимателя были учтены при подготовке представления Губернатору Томской области по результатам проведенной проверки исполнения ветеринарного законодательства в деятельности Управления ветеринарии Томской области.

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

Так, в рамках рассмотрения жалобы индивидуального предпринимателя на действия судебных приставов-исполнителей Уполномоченным было установлено, что в связи с зачислением полученных от предпринимателя денежных средств по ошибочному коду бюджетной классификации судебным приставом-исполнителем с предпри-

нимателя повторно взыскана оплаченная им ранее денежная сумма с учетом пени и исполнительского сбора. Информация о выявленных нарушениях прав предпринимателя была направлена Уполномоченным в прокуратуру Томской области, которая по результатам проведенной проверки подтвердила факты допущенных судебными приставами-исполнителями нарушений, в связи с чем внесла представление руководителю УФССП России по Томской области. Нарушенные права предпринимателя были восстановлены.

3.6.4. Право направлять в органы государственной власти и местного самоуправления Томской области 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 2018 году Уполномоченным направлено 6 предложений о совершенствовании нормативно-правовой базы на региональном и муниципальном уровне.

Так, проанализировав практику применения в 2017 году на территории Томской области статьи 4.1.1 КоАП РФ, позволяющей заменить штраф предупреждением даже в том случае, когда такое наказание не предусмотрено санкцией статьи, Уполномоченный сделал вывод об эффективности данной нормы. К примеру, по административным делам, возбужденным департаментом природных ресурсов и охраны окружающей среды Томской области, предупреждение было назначено в 30 % случаев привлечения к административной ответственности, Главной инспекцией государственного строительного надзора Томской области – в 26 % случаев, департаментом лесного хозяйства Томской области – 25,8 %. Согласно информации, предоставленной ГУ МЧС России по Томской области, в 2017 году предупреждение было назначено в 29,6 % случаев привлечения к административной ответственности, а по данным Управления Роспотребнадзора по Томской области, предупреждение назначено в 4,3 % случаев.

Вместе с тем возможность замены штрафа предупреждением не предусмотрена Кодексом Томской области об административных правонарушениях (далее – КТОоАП). Поскольку Уполномоченный не наделен правом законодательной инициативы, в адрес председателя Законодательной Думы Томской области было направлено письмо с предложением о внесении изменений в статью 1.2 КТОоАП в части ее дополнения положениями, аналогичными положениям статьи 4.1.1 КоАП РФ.

Предложение Уполномоченного рассмотрено на совместном заседании комиссии по вопросам местного самоуправления и рабочей группы по вопросам совершенство-

вания законодательства Томской области об административных правонарушениях комитета Законодательной Думы Томской области по законодательству, государственному устройству и безопасности, однако по итогам рассмотрения было принято решение о нецелесообразности внесения изменений в нормативный акт в связи с тем, что, по мнению комиссии, при решении вопроса о назначении наказания за совершение правонарушений, предусмотренных КТОоАП, органы административной юстиции вправе применять положения статьи 4.1.1 КоАП РФ. Вместе с тем ассоциации «Совет муниципальных образований» предложено обратить внимание органов местного самоуправления муниципальных образований области на необходимость применения положений статьи 4.1.1 КоАП РФ при наличии на то законных оснований.

Актуальной остается проблема нормативного регулирования нестационарной торговли на территории муниципальных образований Томской области. Как показывает практика, в областном центре вопрос размещения нестационарных торговых объектов урегулирован не в полной мере.

Уполномоченному поступило обращение предпринимателя в связи со сложностями, возникшими при организации временной торговли на площади Ново-Соборная в г. Томск в период празднования Дня Победы. Из жалобы следовало, что предприниматель обратился в администрацию Советского района Томска по вопросу осуществления временной торговли на площади Ново-Соборная в День Победы. Накануне праздника специалистом администрации было предложено оплатить аренду места наличными денежными средствами без оформления каких-либо документов (договор, счет, счет-фактура). Предприниматель был вынужден отказаться от размещения своего объекта в связи с невозможностью учета расходов в бухгалтерском учете. В ходе работы с обращением было установлено, что договоры на размещение временных нестационарных объектов администрацией Советского района с предпринимателями и организациями не заключались, вместо этого им предложено было внести плату за фактическое использование земельных участков в соответствии с расчетами, подготовленными департаментом управления муниципальной собственностью администрации Города Томска. Расчеты (квитанции) за фактическое использование были выданы предпринимателям вечером 08.05.2018. По мнению Уполномоченного, нерегламентированность и непрозрачность процедуры размещения нестационарных торговых объектов и нестационарных объектов по оказанию услуг общественного питания на период проведения праздничных мероприятий создают субъектам малого и среднего бизнеса препятствия для осуществления предпринимательской деятельности и не способствуют укреплению доверия бизнеса к власти. Учитывая изложенное, в адрес заместителя Мэра Города Томска по экономическому развитию было направлено письмо с предложением разработать административные регламенты оказания муниципальных услуг по выдаче разрешений на размещение нестационарных торговых объектов на период проведения праздничных мероприятий. Из ответа, поступившего от муниципалитета, следует, что администрация согласна с выявленными недостатками и принимает меры к их устранению.

Особое внимание уделяется вопросам совершенствования нормативной базы, регламентирующей порядок предоставления субъектам предпринимательской деятельности субсидий на развитие бизнеса. Уполномоченному неоднократно поступали обращения предпринимателей и юридических лиц в связи с предъявляемыми к ним требованиями органов местного самоуправления о возврате субсидий. В ходе рассмотрения указанной категории обращений было установлено, что одним из наиболее часто встречающихся нарушений является недостижение одного из установленных финансово-экономических показателей. В случае выявления даже минимального отклонения, несмотря на достижение предприятием цели предоставления субсидии и исполнение остальных показателей, предъявляется требование о возврате субсидии в полном объеме. Причиной такого подхода является отсутствие в нормативных правовых актах, регламентирующих порядок предоставления субсидий, положений о возможности частичного возврата субсидии в случае неполного достижения целевых показателей. В частности, отсутствие возможности частичного возврата субсидии установлено в результате анализа муниципальных правовых актов Города Томска. При этом большинство нормативных правовых актов Томской области, регламентирующих порядок и условия предоставления субсидий субъектам предпринимательской деятельности, предусматривают возможность частичного возврата субсидии при неполном достижении целевых показателей. В целях защиты прав и законных интересов предпринимателей, осуществляющих хозяйственную деятельность на территории Города Томска в адрес заместителя Мэра Города Томска по экономическому развитию было направлено предложение о внесении изменений в пять постановлений администрации Города Томска. Поступил ответ, из которого следует, что один из нормативных актов предусматривает возможность частичного возврата субсидии, в связи с чем необходимость внесения в него изменений отсутствует. В ином случае отказ предусмотреть положения о частичном возврате связан с тем, что субсидия предоставляется при софинансировании Томской области (субсидия бюджету муниципального образования), показатели результативности предусмотрены в соглашении о предоставлении субсидии, заключенном между Администрацией Томской области и муниципалитетом, соответственно, их невыполнение несет для администрации города риск возврата в бюджет Томской области средств субсидии за счет средств городского бюджета. В отношении иных муниципальных нормативных правовых актов внесение изменений признано нецелесообразным в связи с конкурсным характером предоставления субсидий.

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.

3.6.5. 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 Российской Федерации, 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 2018 году Уполномоченный участвовал в 74 публичных консультациях в рамках процедуры ОРВ, а также в экспертизе 25 действующих нормативных правовых актов (далее – НПА). В том числе на муниципальном уровне представлено мнение по 36 проектам муниципальных правовых актов, 19 муниципальных правовых актов рассмотрены в рамках экспертизы.

Наибольшее количество проектов и уже действующих правовых актов, поступающих Уполномоченному для проведения процедур ОРВ и экспертизы, посвящены порядку предоставления мер государственной поддержки субъектам предпринимательской деятельности. В августе 2018 года Уполномоченный принял участие в процедуре экспертизы постановления Администрации Томской области «О предоставлении субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства на возмещение части затрат по договорам лизинга оборудования». В ходе проведения экспертизы было отмечено наличие в нормативном акте терминологической неопределенности при определении условий предоставления субсидий, что приводит к созданию административных барьеров для получателей субсидий. Также Уполномоченным отмечено отсутствие возможности частичного возврата субсидии или продления срока действия соглашения о предоставлении субсидий в тех случаях, когда получателем достигнута цель предоставления субсидии – реализован предпринимательский проект, но имеются отклонения в части количества сотрудников предприятия, размеров заработной платы сотрудников. На практике отсутствие таких условий приводит к необходимости возврата субсидии в случае любого незначительного отклонения показателей предприятия от показателей бизнес-проекта, на реализацию которого предоставлены денежные средства из бюджета. Фактически данный недостаток приводит к нивелированию экономического эффекта от предоставления мер государственной поддержки. По результатам рассмотрения замечаний Уполномоченного разработчику рекомендовано устранить терминологические

недостатки, а также ознакомиться с практикой других регионов в части возможности установления оснований для частичного возврата субсидий.

Эффективно показал себя институт экспертизы действующих нормативных правовых актов. Так, в 2017 году Уполномоченный принял участие в экспертизе Закона Томской области от 12.03.2015 № 25-ОЗ «Об инновационной деятельности в Томской области». В ходе публичных консультаций было установлено, что в действующем правовом регулировании отсутствует определение таких понятий, как цель, задачи и принципы государственной региональной инновационной политики Томской области, что препятствует пониманию субъектами инновационной деятельности направления государственной политики в указанной сфере. Разработчиком нормативного акта указанные замечания были учтены, в сентябре 2018 года был принят Закон Томской области «О внесении изменений в Закон Томской области «Об инновационной деятельности в Томской области», которым указанные понятия были конкретизированы.

В 2018 году проводилась экспертиза постановления Администрации Томской области от 09.06.2011 № 170а «О предоставлении субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства на возмещение части затрат по договорам лизинга оборудования». В ходе экспертизы Уполномоченным было отмечено наличие в Положении оценочных понятий при описании условий предоставления субсидии. Наличие юридико-лингвистической неопределенности может создать для субъектов предпринимательской деятельности административные барьеры при получении государственной поддержки и фактически создает для должностных лиц возможность для проявления необоснованного усмотрения. Позиция Уполномоченного поддержана органом, уполномоченным в сфере проведения ОРВ и экспертизы нормативных правовых актов Томской области, разработчику предложено внести изменения в правовой акт.

При участии в процедуре ОРВ, экспертизы, подготовке заключений на проекты нормативных правовых актов Уполномоченный запрашивает мнение представителей предпринимательского сообщества. Так, в августе 2018 года Уполномоченному поступил проект федерального закона «О государственном регулировании отношений в области организации и осуществления деятельности по перевозке легковым такси и деятельности служб заказа легкового такси, внесения изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признания утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации». В целях формирования мнения по проекту Уполномоченным запрошено мнение представителей бизнес-сообщества, отзыв на законопроект поступил от такси «Максим». Респондент выразил ряд замечаний в адрес проекта. В частности, проектом правового регулирования было предусмотрено наличие таксометра в автомобиле такси, тогда как функции таксометра может выполнять смартфон при наличии специального приложения. Законопроектом также было установлено, что договор об обработке информации о заказе легкового такси заключается в простой письменной форме. Установление подобного требования, по мнению организации, представляется нецелесообразным. Правоотношения между фрахтовщиками и службами заказа строятся на основании предоставления пе-

ревозчику простой (неисключительной) лицензии на использование программы для ЭВМ или базы данных в упрощенном порядке, на основании договора присоединения. Начало использования программы для ЭВМ или базы данных пользователем, как оно определяется указанными условиями, приравнивается к его согласию на заключение договора. В этом случае письменная форма договора считается соблюденной. Поступившие замечания были учтены при подготовке заключения на законопроект.

Следует отметить активную роль органов местного самоуправления в проведении процедур ОРВ и экспертизы. Так, в 2018 году чуть более 50 % заключений было подготовлено по итогам участия в публичных консультациях по муниципальным нормативным правовым актам. Наибольшее количество процедур проведено муниципальными образованиями «Город Северск», городской округ «Стрежевой», «Каргасокский район», чуть меньше процедур проведено муниципальными образованиями «Первомайский район», «Асиновский район», «Город Томск». Следует отметить, что муниципальное образование «Город Томск» проводит публичные консультации лишь при проведении экспертизы действующих нормативных правовых актов, при обсуждении проектов муниципальных правовых актов публичные консультации указанным муниципальным образованием не проводятся.

Необходимо отметить, что разработчики нормативных правовых актов в целом позитивно реагируют на предложения Уполномоченного, направляемые в рамках публичных консультаций. Так, при проведении процедуры оценки регулирующего воздействия проекта постановления Администрации Томской области «Об утверждении Порядка предоставления субсидий в области занятости населения Томской области на возмещение части затрат работодателям» (разработчик – департамент труда и занятости населения Томской области) было установлено, что в представленном проекте не указан срок регистрации заявки получателя субсидии. Однако указанный срок является начальным для расчета последующих сроков в рамках процедуры предоставления субсидии, определенных проектом постановления. По результатам проведения публичных консультаций замечание Уполномоченного учтено, в окончательной редакции нормативного акта недостаток устранен.

Администрацией городского округа Стрежевой частично учтены замечания Уполномоченного, выраженные при проведении оценки регулирующего воздействия проекта постановления Администрации городского округа Стрежевой «Об утверждении Положения о предоставлении субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства в целях возмещения части затрат, связанных с уплатой процентов по кредитам, привлеченным в российских кредитных организациях в целях создания и (или) развития и (или) модернизации производства товаров (работ, услуг)». В частности, предусмотрены основания для признания конкурса несостоявшимся, последствия признания его несостоявшимся, уточнены основания для отказа в предоставлении субсидии, скорректированы основания возврата субсидии.

Стоит отметить, что наиболее значимые для бизнеса проекты нормативных правовых актов и действующие НПА в рамках проведения их экспертизы рассматривают-

ся на экспертном совете при Уполномоченном при участии представителей бизнес-сообщества, науки и органов власти.

В апреле 2018 года проведено заседание Экспертного совета при Уполномоченном, посвященное вопросам землепользования на территории муниципального образования «Город Томск». В ходе заседания были рассмотрены вопросы повышения ставок оплаты цены земельных участков; дифференциации арендной платы за земельные участки, занятые нестационарными торговыми объектами, в зависимости от их размера.

По итогам заседания экспертного совета Думой Города Томска было принято решение о внесении изменений в Решение 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». Указанным решением была изменена выкупная цена земельных участков, используемых для целей эксплуатации зданий и строений административно-хозяйственного, промышленного и иного назначения, не связанного с использованием для личных нужд граждан, на 2018 год. Так, в первоначальной редакции нормативного акта выкупная цена на 2018 год составляла 100 % от кадастровой стоимости земельного участка, в измененной редакции она составила 50 % от кадастровой стоимости участка.

Также на заседании экспертного совета при Уполномоченном был рассмотрен проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (в части закрепления понятий «социальное предпринимательство», «социальное предприятие»). Важность данного законопроекта для бизнеса объясняется тем, что до настоящего времени на законодательном уровне не определено понятие «социальное предпринимательство», отсутствует единообразие в его трактовке, зачастую его путают с социальными услугами, корпоративной социальной ответственностью. Участниками экспертного совета была отмечена актуальность и значимость принятия рассматриваемого 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 Российской Федерации. Также, согласно мнению участников заседания, предусмотренные законопроектом условия отнесения предпринимателя к осуществляющему деятельность в сфере социального предпринимательства позволят существующим бизнес-проектам адаптироваться к той или иной предусмотренной законом категории, а также реализовать новые бизнес-идеи для развития социального предпринимательства. Вместе с тем представителями бизнеса отмечены и правовые проблемы законопроекта, требующие решения. В частности, экспертами указано, что законопроектом не определен перечень документов, необходимый для подтверждения соблюдения предпринимателями одного из четырех предлагаемых условий для отнесения к социальному предпринимательству, ссылка на

возможность конкретизации данного вопроса в подзаконном нормативном правовом акте также отсутствует. Кроме того, предпринимателями предложено скорректировать отдельные условия отнесения субъекта предпринимательской деятельности к категории социального предпринимательства. Все предложения и замечания участников экспертного совета были направлены Уполномоченным в аппарат Законодательной Думы Томской области для формирования позиции по законопроекту от Томской области.

По итогам 2018 года Томская область вошла в группу «высшего уровня» по качеству проведения ОРВ проектов нормативных правовых актов и экспертизы среди субъектов Российской Федерации и заняла второе место среди регионов Сибирского федерального округа (по данным рейтинга качества осуществления ОРВ и экспертизы в субъектах Российской Федерации, подготовленного Минэкономразвития России). Данные факты, безусловно, свидетельствуют о том, что на территории Томской области реализация процедуры ОРВ организована должным образом.

Уполномоченным будет продолжена работа по доведению мнения предпринимательского сообщества до разработчиков правовых актов на региональном уровне в целях его обязательного учета и недопущения превращения процедуры ОРВ в бюрократическую формальность.

3.7. Результаты работы по рекомендациям Законодательной Думы Томской области, принятым по итогам рассмотрения доклада Уполномоченного о деятельности в 2017 году

По итогам рассмотрения доклада Уполномоченного о деятельности в 2017 году Законодательной Думой Томской области Постановлением от 31.05.2018 № 1093 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 3 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 докладе содержится информация о взаимодействии Уполномоченного с органами государственной власти и местного самоуправления, органами прокуратуры, Уполномоченным при Президенте РФ по защите прав предпринимателей в связи с реализацией правозащитной функции.

б) Проанализировать сложившуюся практику применения Закона Томской области от 18.03.2003 № 29-ОЗ «О государственной поддержке инвестиционной деятельности в Томской области» с учетом мнения предпринимательского сообщества Томской области и направить соответствующую информацию в Законодательную Думу Томской области.

Уполномоченный принял участие в экспертизе Закона Томской области от 18.03.2003 № 29-ОЗ «О государственной поддержке инвестиционной деятельности в Томской области». В ходе экспертизы высказаны замечания относительно терминологических недостатков указанного закона, в частности отсутствие в законе определения понятия инвестора, понятия нецелевого использования средств государственной поддержки. Уполномоченным органом указанные недостатки не учтены. В сводке предложений указано, что понятие инвестора отражено в Законе РСФСР от 26.06.1991 № 1488-1 «Об инвестиционной деятельности в РСФСР», а определение нецелевого использования следует из определения нецелевого использования бюджетных средств, предусмотренного статьей 306.4 БК РФ. Если с определением термина «инвестор» можно согласиться, то термин нецелевого использования бюджетных средств в строгом его понимании, на наш взгляд, не может быть использован применительно к инвестиционной деятельности. Согласно пункту 1 статьи 306.4 БК РФ нецелевым использованием признается направление средств бюджета бюджетной системы Российской Федерации в целях, не соответствующих целям, определенным правовым актом, являющимся основанием предоставления указанных средств. Между тем, субсидии, предоставляемые субъектам предпринимательской деятельности, с момента их перечисления получателю субсидии бюджетными средствами не являются, поскольку указанные субъекты не входят в бюджетную систему Российской Федерации. Данная ситуация приводит к наличию пробела в правовом регулировании.

Закон Томской области от 18.03.2003 № 29-ОЗ «О государственной поддержке инвестиционной деятельности в Томской области» является базовым региональным нормативным актом в сфере инвестиционной деятельности, порядок предоставления тех или иных видов государственной поддержки регламентирован иными нормативными правовыми актами. В целях выявления возможных трудностей, возникающих у инвесторов в процессе получения государственной поддержки, аппаратом Уполномоченного произведен опрос получателей государственной поддержки, включенных в реестр инвестиционных проектов Томской области. Получатели отметили, что ряд нормативных актов содержит условия об отсутствии на первое число месяца, в котором подано заявление о предоставлении субсидии, неисполненной обязанности по уплате налогов, сборов, пеней и штрафов. При этом речь идет о неисполненной, но не о просроченной задолженности. Теоретически к неисполненной задолженности могут быть отнесены даже неоплаченные авансовые платежи. Данное условие, по мнению респондентов, является обременительным, поскольку хозяйствующему субъекту проблематично не иметь непросроченной задолженности, в особенности это касается крупных предприятий. Между тем, наличие данного условия предусматривается феде-

ральным нормативным правовым актом. Представляется, что возможность погашения задолженности, если она выявлена, могла бы способствовать упрощению процедуры получения государственной поддержки.

в) Продолжить работу по подготовке совместно с контрольно-надзорными органами информационно-справочных материалов «Инструкции для бизнеса», в которых в доступной форме разъяснять требования трудового, земельного, налогового, антикоррупционного и др. законодательства.

Уполномоченным была продолжена совместная с контрольно-надзорными органами работа по подготовке информационно-справочных материалов «Инструкции для бизнеса» – пошаговых руководств для предпринимателей по различным сферам деятельности. В 2018 году к восьми уже имеющимся были подготовлены четыре новые инструкции:

- «Как получить отсрочку (рассрочку) по уплате налогов (страховых взносов)» – совместно с УФНС России по Томской области;
- «Как заполнять расчет по страховым взносам» – совместно с УФНС России по Томской области;
- «Как работать с архивными документами ЮЛ и ИП» – совместно с департаментом по культуре и туризму Томской области;
- «Как провести специальную оценку условий труда в офисе» – совместно с Государственной инспекцией труда в Томской области.

Все указанные инструкции размещены на сайте Уполномоченного. Более подробно данная деятельность описана в главе 1 настоящего доклада.

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

В 2018 году Уполномоченным было принято участие в 17 судебных заседаниях в арбитражных судах и судах общей юрисдикции на стороне субъектов предпринимательской деятельности, что превышает показатели 2016 и 2017 годов.

Указанное специальное полномочие Уполномоченного призвано обеспечить равновесие позиций сторон в споре, в котором орган власти, имеющий административный ресурс, является заведомо более сильной стороной, а также защиту прав и законных интересов бизнеса. По сложившейся практике Уполномоченный вступает в процесс на стороне предпринимателя, обращение которого до возникновения судебного спора находилось на рассмотрении бизнес-омбудсмена, и Уполномоченным предпринимались действия, направленные на досудебное урегулирование спора. Однако поскольку в лишь в единичных случаях споры между бизнесом и властью удается решить в административном порядке ввиду боязни представителей власти быть обвиненными в коррупции, превышении полномочий, неправильном толковании закона, разрешение конфликта переходит в судебную плоскость. При этом Уполномоченный самостоятельно определяет необходимость участия в деле, руководствуясь тщательно изученными материалами жалобы, сформированной правовой позицией, сложившейся судебной практикой,

а также возможностями заявителя самостоятельно осуществлять защиту своих прав и законных интересов.

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 3 настоящего доклада.

д) Продолжить практику проведения выездных заседаний в муниципальных образованиях Томской области по рассмотрению проблем и актуальных вопросов предпринимательской деятельности с участием бизнес-сообщества, представителей органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Рабочие поездки в муниципальные образования Томской области Уполномоченным совершаются самостоятельно или совместно с представителями органов государственной власти региона. Во время таких поездок Уполномоченный проводит коллективные встречи с предпринимателями, на которых также присутствуют представители органов местного самоуправления, предпринимательских сообществ, инфраструктуры поддержки бизнеса, территориальные общественные представители Уполномоченного. При необходимости Уполномоченный также проводит индивидуальные приемы, на которых предприниматели могут получить консультацию или составить письменную жалобу.

Одной из форм взаимодействия Уполномоченного с органами местного самоуправления также является проведение совещаний и обучающих семинаров для предпринимателей посредством видеоконференцсвязи. Такой формат позволяет привлекать к решению системных и частных вопросов предпринимателей из муниципальных образований Томской области необходимых специалистов: как из числа органов власти, так и из числа экспертов в соответствующих отраслях (например, технических специалистов по вопросам внедрения контрольно-информационных систем).

Более подробно взаимодействие Уполномоченного с органами местного самоуправления описано в главе 1 настоящего доклада.

е) Принимать активное участие в разрешении ситуации, связанной с закрытием торговых центров в Томской области ввиду выявленных нарушений требований пожарной безопасности.

25 марта 2018 года в кемеровском торгово-развлекательном центре «Зимняя вишня» произошел пожар на площади 1 600 кв. м с последующим обрушением кровли, перекрытий между четвертым и третьим этажами. По официальным данным, погибли 64 человека, десятки пострадали. Пожару был присвоен третий уровень сложности по пятибалльной шкале, на территории Кемеровской области был введен режим чрезвычайной ситуации федерального уровня и объявлен федеральный уровень реагирования. Трагедия послужила поводом для многочисленных проверок торговых комплексов в стране на предмет соблюдения правил пожарной безопасности. В течение следующего месяца только в г. Томск были закрыты более 20 зданий торговых центров и гостиница.

Заложниками ситуации в данном случае оказались арендаторы торговых площадей, которые вынуждены были нести убытки в связи с приостановлением деятельно-

сти торговых центров на неопределенный срок. Однако, по сравнению с другими регионами СФО, в Томской области в целом ситуация была более «мягкой». Меры по приостановке деятельности были, скорее, обеспечительными: после оперативного устранения предпринимателями выявленных нарушений контрольно-надзорные органы выдавали разрешения на возобновление деятельности в минимальные сроки.

Уполномоченному поступали как персональные, так и коллективные обращения предпринимателей с просьбами оказать содействие в отмене решений о приостановлении деятельности торговых центров. В каждом случае Уполномоченным принимались меры по анализу ситуации, содействию в устранении нарушений, если таковые имели место, по консультативному сопровождению предпринимателей при взаимодействии с контрольно-надзорными органами. Также Уполномоченный провел ряд встреч с собственниками и арендаторами действующих торговых центров с целью профилактики нарушений пожарной безопасности.

С комментариями о ситуации Уполномоченный выступал в СМИ: на телеканалах «Россия 24» и «Томское время», на информационных порталах и сайтах информационных агентств «РИА Томск», «Агентство новостей ТВ2», «Сибновости», «В Томске», «Томск.ру». До предпринимателей доводилась информация о ходе проводимых проверок, о необходимости соблюдения требований пожарной безопасности и устранения нарушений, о возможности пригласить Уполномоченного принять участие в проверке.

Заключение

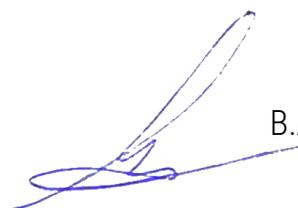
Указ Президента Российской Федерации В.В. Путина «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» от 7 мая 2018 года предписывает: «...Правительству Российской Федерации при реализации совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации национального проекта в сфере развития малого и среднего предпринимательства и поддержки индивидуальной предпринимательской инициативы обеспечить в 2024 году <...> достижение следующего целевого показателя: увеличение численности занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей, до 25 млн. человек».

Для улучшения условий ведения предпринимательской деятельности Президент указал на необходимость решения ряда важных задач. В нашем экспресс-опросе томские предприниматели выделили самые актуальные для них:

- упрощение доступа к льготному финансированию, в том числе ежегодное увеличение объема льготных кредитов, выдаваемых субъектам МСП;
- упрощение налоговой отчетности для предпринимателей, применяющих контрольно-кассовую технику;
- создание цифровой платформы, ориентированной на поддержку производственной и сбытовой деятельности субъектов МСП;
- совершенствование системы закупок, осуществляемых крупнейшими заказчиками у субъектов МСП;
- модернизация системы поддержки экспортеров, являющихся субъектами МСП;
- создание системы поддержки фермеров и развитие сельской кооперации;
- обеспечение благоприятных условий осуществления деятельности самозанятыми гражданами.

Выполнение поставленных Главой государства задач требует максимальной концентрации усилий органов власти всех уровней, Уполномоченного, бизнес-сообщества. Но результатом этих усилий станет подъем на качественно новый уровень развития предпринимательской и инвестиционной активности в Томской области.

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



В.А. Падерин

Предложения по решению системных проблем в различных сферах предпринимательской деятельности

№	Проблема	С чем связана проблема
В сфере «Кадастры, земельные отношения и имущественные права»		
1.	<p>Установленная в регионах кадастровая стоимость земельных участков зачастую оказывается значительно выше рыночной стоимости земли, что приводит к завышению стоимости налогооблагаемой базы. Плательщики земельного налога вынуждены раз в пять лет оспаривать результаты кадастровой стоимости в комиссии при Росреестре и в суде. При этом принятие решения суда не гарантирует, что при следующей переоценке стоимость земли не вырастет кратно, поскольку результаты проведенной оценки для определения рыночной стоимости не учитываются при кадастровой оценке земли.</p>	<p>Федеральным законом от 30.11.2016 № 401-ФЗ отменены положения Федерального закона от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», предусматривавшие недопустимость проведения повторной кадастровой оценки земельных участков до 2020 года, регионам вновь 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 приведет к необходимости ее частого оспаривания бизнесом для уменьшения налогооблагаемой базы.</p>
В сфере «Контрольно-надзорная деятельность»		
2.	<p>В соответствии с п. 2 ст. 13 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» общий срок проведения плановых выездных проверок не может превышать пятьдесят часов для малого предприятия и пятнадцать часов для микропредприятия в год. При этом максимальный совокупный срок проведения внеплановых проверок законом не определен, что ведет к</p>	<p>Отсутствие положений в ст. 13 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», определяющих максимальный совокупный срок проведения внеплановых проверок в отношении малых предприятий и микропредприятий в год.</p>

	возможности проведения неограниченного числа внеплановых проверок контрольно-надзорными органами.	
3.	В соответствии со ст. 17 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в случае выявления при проведении проверки нарушений юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований контрольно-надзорный орган обязан выдать проверяемому предписание об устранении нарушений обязательных требований. За неисполнение предписания ст. 19.5 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность. При этом нередки случаи, когда неисполнение в установленный в предписании срок происходит ввиду объективных причин.	В Федеральном законе от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (ст. 18) отсутствуют положения, предусматривающие право или обязанность проверяющего продлить срок исполнения предписания при невозможности по объективным причинам исполнить его в установленный срок.
4.	Статьей 16 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» предусмотрено право субъекта предпринимательской деятельности оспорить предписание, выданное по результатам проведенной проверки. Однако оспаривание предписания не приостанавливает его действие и контрольно-надзорные органы вправе проверить его исполнение и привлечь к административной ответственности за неисполнение (ст. 19.5 КоАП РФ).	В Федеральном законе от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» отсутствует норма, предусматривающая, что на период оспаривания предписания, вынесенного в отношении субъекта предпринимательской деятельности по результатам проверочных мероприятий, исполнение предписания приостанавливается.

5.	В соответствии с КоАП РФ административная ответственность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей не дифференцируется в зависимости от размера бизнеса – малый, средний или крупный. В результате штраф за незначительное с точки зрения последствий нарушение может привести к банкротству малого бизнеса.	В КоАП РФ 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.
6.	Указами Президента Российской Федерации от 06.08.2014 № 560, от 29.07.2015 № 391, от 28.11.2015 № 583 введены специальные экономические меры в отношении продукции ряда государств, нормативными актами Правительства РФ утверждены перечни продукции, запрещенной к ввозу на территорию РФ. При этом порядок контроля за исполнением упомянутых указов Президента РФ не определен. Зафиксированы факты проведения территориальными органами Россельхознадзора изъятия санкционной сельхозпродукции в отсутствие приказа (распоряжения) о проведении проверки. В ряде субъектов проверки проводятся совместно с органами прокуратуры, что исключает проведение проверки в рамках законодательства о защите ИП и ЮЛ при осуществлении государственного (муниципального) контроля. В целях унификации порядка проведения контрольных мероприятий, направленных на исполнение Указов Президента РФ о введении специальных экономических мер, целесообразно принятие отдельного нормативного акта, регулирующего данный вопрос.	Отсутствие нормативного акта, регламентирующего порядок осуществления контроля за недопущением ввоза продукции, запрещенной к ввозу в соответствии с Указами Президента Российской Федерации о введении специальных экономических мер и иными нормативными правовыми актами, ведет к нарушению проверяющими прав предпринимателей при проведении проверок и изъятии санкционной продукции.
7.	В соответствии со ст. 25.5.1 КоАП РФ Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей по ходатайству лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении в области предпринимательской дея-	В ст. 25.5.1 КоАП РФ внести изменения, наделяющие уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации правом быть допущенными к участию в деле в качестве защитников.

	<p>тельности, может быть допущен к участию в деле в качестве защитника. Региональные уполномоченные таким правом не обладают, что ограничивает возможность защиты ими прав предпринимателей, в отношении которых возбуждены дела об административных правонарушениях, подлежащие рассмотрению судами общей юрисдикции.</p>	
8.	<p>В соответствии с п.3 ст. 25 Закона РФ от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» работодатель обязан ежемесячно предоставлять органам службы занятости информацию о наличии свободных рабочих мест и вакантных должностей. При этом органы службы занятости требуют ежемесячного предоставления информации даже при отсутствии вакантных рабочих мест.</p>	<p>Из положений статьи 25 Закона РФ от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» однозначно не следует отсутствие необходимости ежемесячного направления работодателями информации об отсутствии вакантных рабочих мест, что трактуется региональными органами власти в сфере трудовых отношений как обязанность направлять информацию, в том числе об отсутствии вакантных рабочих мест.</p>
В сфере «Регулирование производства и оборота подакцизных товаров»		
9.	<p>Подпунктами 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» установлено, что 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 аннули-</p>	<p>В Федеральном законе 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» необходимо установить нормы, согласно которым ответственность в виде аннулирования лицензии на производство и оборот этилового спирта, алкогольной продукции во внесудебном порядке наступает в случае повторного в течение года совершения нарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 14.6 КоАП РФ.</p>

	ровать лицензию юридического лица, что приведет к невозможности ведения дальнейшей деятельности.	
В сфере «Налоги»		
10.	В силу ст. 93 НК РФ должностное лицо налогового органа вправе истребовать у проверяемого лица необходимые для проверки документы. За непредоставление 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, что не мешает налоговым органам привлекать налогоплательщика к ответственности за их непредоставление.	В НК РФ отсутствуют положения, предусматривающие возможность непредоставления проверяемым налогоплательщиком документов в связи с их отсутствием у проверяемого (при наличии объективных причин).
11.	В соответствии с подпунктом 3 пункта 9 статьи 430, статьей 346.15 НК РФ индивидуальные предприниматели, применяющие упрощенную систему налогообложения «доходы минус расходы» при исчислении страховых взносов на обязательное пенсионное страхование «на себя», вынуждены уплачивать взносы с доходов, расходы при этом не учитываются. Одновременно предприниматели, использующие общую систему налогообложения при уплате тех же взносов, вправе уменьшить базу для исчисления страховых взносов на величину расходов.	Верховный суд Российской Федерации в определении от 18.04.2017 № 304-КГ16-16937 по делу № А27-5253/2016 указал на необходимость учитывать расходы индивидуального предпринимателя, использующего УСН «доходы минус расходы», при исчислении страховых взносов за себя. Однако данный судебный акт основан на нормах Федерального закона от 24.07.2009 № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования», который в настоящее время утратил силу. По указанной причине Минфин России предписывает налоговым органам не принимать во внимание позицию ВС РФ (Письмо от 09.06.2017 № 03-15-05/36277), несмотря на тот факт, что нормы НК РФ в данной части практически идентичны соответствующим нормам Федерального закона № 212-ФЗ.

12.	<p>В последнее время налоговые органы активно реализуют свое право, предусмотренное ст. 76 НК РФ, на приостановление операций по счетам в банке. При этом, независимо от размера задолженности, банки блокируют всю сумму на счете, которая может быть значительно больше суммы долга. Приостановление налоговыми органами операций по счету существенно затрудняет ведение бизнеса, поскольку хозяйствующий субъект не имеет возможности своевременно рассчитываться с поставщиками и осуществлять иные важные для него платежи.</p>	<p>В НК РФ отсутствуют положения, согласно которым приостановление операций по счету означает прекращение банком всех расходных операций по данному счету в пределах суммы, указанной в решении о приостановлении операций налогоплательщика-организации по счетам.</p>
-----	---	---

В сфере «Образование»

13.	<p>В силу ч. 1 ст. 21 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в РФ» образовательная деятельность осуществляется образовательными организациями, организациями, осуществляющими обучение, а также индивидуальными предпринимателями. При этом п. 6 ч. 1 ст. 8 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в РФ» установлено, что финансовое обеспечение получения дошкольного образования в частных дошкольных образовательных организациях, дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в частных общеобразовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию основным общеобразовательным программам, осуществляется посредством предоставления указанным образовательным организациям субсидий на возмещение затрат. Таким образом, организации и индивидуальные предприниматели, осуществляющие обучение, не имеют доступ к государственному финансированию в части субсидирования понесенных затрат.</p>	<p>В Федеральном законе от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» отсутствует норма, предусматривающая, что организации и индивидуальные предприниматели, осуществляющие обучение, имеют доступ к государственному финансированию в части субсидирования понесенных затрат.</p>
-----	--	--

14.	В соответствии со ст. 78 БК РФ предусмотрена возможность предоставления субсидий юридическим лицам как в целях возмещения произведенных получателями субсидий затрат, так и в целях финансового обеспечения планируемых получателями субсидий затрат. При этом ст. 99 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в РФ» предусмотрена только возможность предоставления субсидий на возмещение затрат частных организаций, осуществляющих образовательную деятельность, что существенно ограничивает планирование и осуществление ими своей деятельности	В БК РФ отсутствует положение, что субсидии на финансовое обеспечение затрат частных организаций, осуществляющих образовательную деятельность по реализации основных общеобразовательных программ, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов РФ, рассчитываются с учетом нормативов, определяемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 8 настоящего Федерального закона.
-----	---	--

В сфере «Пожарная безопасность»

15.	В соответствии с абз. 3 п. 14 Постановления Правительства РФ от 25.04.2012 № 390 «О противопожарном режиме» руководитель организации обеспечивает размещение на территории организации знаков пожарной безопасности «Курение табака и пользование открытым огнем запрещено». Знак Р01 «Запрещается курить» утвержден ГОСТ 12.4.026-2015. Межгосударственный стандарт. Система стандартов безопасности труда. Цвета сигнальные, знаки безопасности и разметка сигнальная. Назначение и правила применения. Общие технические требования и характеристики. Методы испытаний (введен в действие Приказом Росстандарта от 10.06.2016 № 614-ст). В соответствии с ч. 5 ст. 12 Федерального закона от 23.02.2013 № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия табачного дыма и последствий потребления табака» приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации (Минздрав России) от 12.05.2014 № 214н «Об утверждении требований к знаку о запрете курения и к порядку	Наличие нескольких похожих вариантов изображения знаков о запрете курения для соблюдения противопожарных правил и требований к охране здоровья, утвержденных соответствующими правовыми нормами. Необходима единая форма знака.
-----	---	---

	<p>его размещения» утверждены требования к знаку о запрете курения и к порядку его размещения.</p> <p>Указанные знаки содержат незначительные различия в изображении сигареты и дыма, однако применение одного из них не позволяет обеспечить одновременное соблюдение требований законодательства о пожарной безопасности и охраны здоровья граждан.</p>	
В сфере «Транспорт»		
16.	<p>Приказом Минтранса России от 21.02.2011 № 62 «О Порядке установления количества категорий и критериев категорирования объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств компетентными органами в области обеспечения транспортной безопасности» регламентирован порядок категорирования транспортных средств. Обязательно категорированию подлежат транспортные средства, являющиеся таковыми по смыслу Федерального закон. от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности», за исключением объектов, перечень которых установлен нормативным актом Минтранса России. Вышеуказанный порядок не содержит описания конкретных процедур и сроков проведения категорирования. Вместе с тем категорирование по своей сущности является государственной услугой, в связи с чем необходимо принятие административного регламента, регулирующего порядок категорирования объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств.</p>	Отсутствие административного регламента категорирования объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств.

В сфере «Государственные и муниципальные закупки»

17.	<p>Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» не урегулирован порядок возврата обеспечения исполнения контракта после прекращения действия контракта, в том числе в случае его расторжения по соглашению сторон, что допускает вариативность его разрешения, исходя из позиции заказчика, не учитывающей интересы субъекта предпринимательской деятельности.</p>	<p>В части 27 статьи 34 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» не урегулирован порядок возврата обеспечения действия контракта в случае его прекращения.</p>
18.	<p>В соответствии со ст. 104 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» основаниями для внесения сведений в реестр недобросовестных поставщиков является, в том числе, уклонение участников закупок от заключения контракта. Правилами ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), утвержденными Постановлением Правительства РФ от 25.11.2013 № 1062 «О порядке ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей)», определен порядок рассмотрения представленной заказчиком информации. В том числе установлено, что при рассмотрении вопроса о включении информации в реестр может присутствовать представитель участника закупки. Однако в правилах отсутствуют положения, позволяющие поставщикам представлять доказательства, свидетельствующие об отсутствии в их действиях намерений уклониться от заключения контракта, а также о принятых мерах для его заключения.</p>	<p>Отсутствие в правилах ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), утвержденных Постановлением Правительства РФ от 25.11.2013 № 1062 «О порядке ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей)», права участников закупки при рассмотрении вопроса об их включении в реестр недобросовестных поставщиков представлять доказательства, свидетельствующие об отсутствии в их действиях намерения уклониться от заключения контракта (в том числе и по техническим причинам), а также о принятых ими мерах для его заключения.</p>