



Доклад

Уполномоченного
по защите прав
предпринимателей
в Томской области
о работе в 2014 году

Томск – 2015

«Добросовестный труд, частная собственность, свобода предпринимательства — это такие же базовые консервативные ценности, как патриотизм, уважение к истории, традициям, культуре своей страны. Отношения бизнеса и государства должны строиться на философии общего дела, на партнерстве и равноправном диалоге. Текущие проблемы, когда предприниматель сталкивается с нарушением своих прав, бюрократическим давлением, коррупцией, административными барьерами, нужно решать уже сегодня. Именно поэтому в России создается новый специальный институт уполномоченного по правам предпринимателей».

***В.В. Путин, 4 декабря 2014 года, из Послания
Федеральному Собранию Российской Федерации***

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 (далее — Уполномоченного) в 2014 году, оценки условий осуществления предпринимательской деятельности в регионе и формирования предложений по их совершенствованию.

Содержание

1. Формирование института Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области	4
1.1. Цели и задачи	5
1.2. Нормативная база. Организационное и ресурсное обеспечение деятельности Уполномоченного	6
1.3. Структура института Уполномоченного	7
1.4. Формирование института уполномоченных на муниципальном уровне	10
1.5. Взаимодействие с Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей и его аппаратом	12
1.6. Взаимодействие с органами госвласти, органами местного самоуправления, общественными объединениями предпринимателей Томской области	14
1.7. Оценка регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов	16
1.8. Информационное обеспечение деятельности Уполномоченного	20
 2. Работа Уполномоченного по предотвращению нарушения прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности и восстановлению, в пределах компетенции, их нарушенных прав	23
2.1. Количественные и качественные показатели работы с обращениями	23
2.2. Сфера земельных и иных имущественных отношений, градостроительная сфера ...	28
2.3. Административные правоотношения	29
2.4. Сфера контрольно-надзорной деятельности	30
2.5. Сфера экологии	32
2.6. Отношения в сфере транспортных перевозок	33
2.7. Реализация специальных полномочий Уполномоченного	35
по защите прав предпринимателей в Томской области, в том числе	35
и использование права участвовать в делах, рассматриваемых в арбитражных судах	35
2.8. Проблемы предпринимателей, связанные с ошибками правоприменительной практики	37
2.9. Предложения по повышению эффективности	40
деятельности института Уполномоченного	40
 3. Условия ведения предпринимательской деятельности в Томской области: оценка состояния и проблем развития	43
3.1 Мониторинг состояния малого и среднего бизнеса	43
3.2. Оценка влияния административной и регуляторной среды на развитие малого и среднего бизнеса	48

4. Предложения по улучшению предпринимательского климата.....	58
4.1. Организационные (административные) факторы	59
4.2. Финансовые факторы	61
4.3. Психологические факторы	64
Заключение	65
 Приложение 1: Системные проблемы в различных сферах предпринимательской деятельности, выявленные в результате проведения ситуационных анализов.....	 66

1. Формирование института 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.

21 июня 2012 года на Петербургском международном экономическом форуме президент России Владимир Путин объявил о своем решении назначить уполномоченным по защите прав предпринимателей главу «Деловой России» Бориса Титова. Указ о назначении был подписан на следующий день, 22 июня.

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 Российской Федерации по защите прав предпринимателей, а также уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации.

В настоящее время институты уполномоченного по защите прав предпринимателей сформированы во всех субъектах РФ, региональные законы об уполномоченных по защите прав предпринимателей приняты в 81 субъекте Российской Федерации.

Институт регионального 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.

Кандидатура Уполномоченного была определена по итогам конкурса, проведенного Законодательной Думой Томской области, согласована с Уполномоченным при Президенте РФ по защите прав предпринимателей Б.Ю. Титовым и бизнес-сообществом региона. 25 июня 2014 года распоряжением Губернатора Томской области С.А. Жвачкина Уполномоченным по защите прав предпринимателей в Томской области был 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. В целях правового, организационно-

хозяйственного, информационно-справочного и иного обеспечения деятельности Уполномоченного в августе 2014 года был сформирован аппарат Уполномоченного, состоящий из 7 сотрудников.

В первые месяцы работы аппарата Уполномоченного параллельно с деятельностью по приему и рассмотрению обращений субъектов предпринимательства велась работа организационного характера.

10 октября 2014 года у аппарата Уполномоченного появилось свое помещение, предоставленное для осуществления деятельности по адресу: г.Томск, ул. Киевская, 76.

Таким образом, 2014 год стал годом формирования в Томской области института Уполномоченного, создания необходимых организационно-технических условий для его функционирования, выстраивания системы эффективного взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления по вопросам защиты прав предпринимателей, выявления и решения системных проблем развития бизнеса в регионе.

1.1. Цели и задачи

В соответствии с Законом Томской области от 27.12.2013 №242-ОЗ «Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Томской области» (далее — Закон Томской области №242-ОЗ) должность Уполномоченного 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.

Согласно статье 2 Закона Томской области №242-ОЗ 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.

При реализации указанных задач особое внимание Уполномоченного было направлено на выявление системных проблем, возникающих в процессе осуществления предпринимательской деятельности в Томской области, и принятие мер по их устранению, а также совершенствование нормативно-правового регулирования, затрагивающего вопросы предпринимательской и инвестиционной деятельности. Результаты этой работы представлены в соответствующих разделах настоящего Доклада.

1.2. Нормативная база. Организационное и ресурсное обеспечение деятельности Уполномоченного

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» (далее — Федеральный закон №78-ФЗ), а также принятым в соответствии с ним Законом Томской области от 27.12.2013 №242-ОЗ «Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Томской области».

Падерин В.А. назначен на должность Уполномоченного Распоряжением Губернатора Томской области №159-р от 25.06.2014.

Уполномоченный и его аппарат являются государственным органом Томской области с правом юридического лица, имеющим лицевой счет, печать и бланки со своим наименованием и с изображением герба Томской области.

При этом данный государственный орган не зависит от иных государственных органов и органов местного самоуправления Томской области.

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).

На основании распоряжения Администрации Томской области от 29.08.2014 №575-ра «О согласовании решения о передаче в безвозмездное пользование областного государственного имущества» и в соответствии с Договором безвозмездного пользования от 04.09.2014 №14/Б30, Уполномоченному по защите прав предпринимателей в Томской области и его аппарату передано в безвозмездное пользование сроком на пять лет недвижимое имущество — четыре кабинета по адресу: г. Томск, ул. Киевская, 76.

1.3. Структура института Уполномоченного

В соответствии со статьей 9 Закона Томской области №242-ОЗ Уполномоченный и его аппарат являются государственным органом с правами юридического лица. Аппарат осуществляет правовое, организационно-хозяйственное, информационно-справочное и иное обеспечение деятельности Уполномоченного.

В состав аппарата входят: советник Уполномоченного, два помощника-юриста, которые осуществляют прием и работу с обращениями, три помощника, осуществляющие аналитическую, организационную и информационную работу, делопроизводитель.

В целях эффективного выполнения задач Уполномоченного, взаимодействия с предпринимательским сообществом, содействия развитию общественных институтов, ориентированных на защиту прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности Уполномоченный приступил к созданию **общественного и экспертного советов**.

Советы — это постоянно действующие совещательно-консультативные органы, решения которых носят рекомендательный характер. Деятельность советов освещается в специальных разделах на официальном сайте Уполномоченного: <http://omb-biz.tomsk.ru/>.

Общественный совет при Уполномоченном сформирован в целях обеспечения взаимодействия с предпринимательским сообществом, выявления, обсуждения и анализа актуальных проблем развития предпринимательства и условий для ведения предпринимательской деятельности в регионе, а также в целях повышения эффективности защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности на территории региона, подготовки предложений по совершенствованию правового регулирования и деятельности органов власти в сфере развития предпринимательства, участия предпринимательского сообщества в формировании и реализации государственной политики в области развития предпринимательства. В состав Совета, помимо Уполномоченного, входят представители общественных объединений, ассоциаций предпринимателей.

В первых заседаниях общественного Совета приняли участие представители нескольких общественных организаций Томской области: Томской Торгово-промышленной палаты, ТРОО «Опора России», АНО «Томское агентство инновационного развития» (АНО «ТАИР»), «Сибирской торговой ассоциации», ТРО «Российская медицинская ассоциация», НП «Ассоциация рекламистов Томска», НО «Фонд развития малого и среднего предпринимательства Томской области», НП «Томское объединение парикмахеров и косметологов».

На своих заседаниях Общественный совет рассмотрел ряд важных вопросов, влияющих на условия ведения бизнеса в Томской области:

- налог на недвижимость по кадастровой стоимости;
- развитие патентной системы налогообложения;
- вопросы размещения временных торговых объектов в городе Томске;
- сложности, возникшие у победителей конкурса молодежных предпринимательских проектов «Перспектива», включенных в договор о предоставлении субсидии у победителей конкурса;
- информацию об итогах IV Всероссийской конференции уполномоченных по защите прав предпринимателей (6-10 декабря 2014 года, г. Москва).

Предложения, сформированные по итогам заседания Совета, легли в основу позиции Уполномоченного по ряду вопросов, касающихся защиты прав предпринимателей. В частности, предложения по первым двум законопроектам были представлены Уполномоченным на Экспертном совете при заместителе Губернатора Томской области по экономике, а также на постоянной комиссии по налогам Бюджетно-финансового комитета

Законодательной Думы Томской области. Все предложенные изменения в проекты законов Томской области вошли в текст окончательной редакции.

Экспертный совет при Уполномоченном сформирован в целях:

- обсуждения и анализа актуальных проблем развития предпринимательства, условий для ведения предпринимательской деятельности;
- повышения эффективности защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности на территории Томской области;
- оказания консультативной помощи при анализе законодательства, судебной практики;
- выработки рекомендаций по восстановлению прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, а также с целью выбора форм и методов защиты прав и законных интересов предпринимателей при рассмотрении отдельных обращений.

На первых заседаниях Совета были рассмотрены вопросы возможности привлечения к ответственности кадастровых инженеров, миграционного законодательства, деятельности контрольно-надзорных органов. В результате работы Совета были сформулированы предложения по изменению федерального законодательства, которые представлены Уполномоченному при Президенте РФ по защите прав предпринимателей Б.Ю.Титову для направления в Государственную Думу Федерального Собрания РФ. Кроме того, ряд предложений направлен в Аппарат Полномочного представителя Президента РФ по Сибирскому Федеральному округу.

К работе Совета приглашаются эксперты, обладающие научными познаниями в различных отраслях права или имеющие значительный опыт правоприменительной практики. Сотрудничество с экспертами строится на условиях **pro bono publico** (бесплатное юридическое сопровождение).

Первыми экспертами pro bono publico стали:

- Первое адвокатское бюро Томской области;
- Томское правовое агентство;
- Юридическая группа «Ремез и К»;
- ООО «Комплексный аутсорсинг»;
- ТРОО «Гражданская позиция: защита прав потребителей и общественный земельный контроль»;
- ряд известных в Томске юристов и адвокатов.

В Томской области работает **Общественная приемная** Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей

Б.Ю.Титова. За период работы Общественной приемной с ноября по декабрь 2014 года поступило 29 устных обращений, касающихся разъяснения полномочий Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей и Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области, механизмов и способов защиты прав и законных интересов предпринимателей, жалоб на действия (бездействие), решения органов государственной власти и местного самоуправления.

Обращающимся, если это возможно на региональном уровне, оказывается соответствующая правовая поддержка. В случае выявления системного характера проблемы, содержащейся в обращении, Уполномоченным прорабатываются и вносятся предложения в соответствующие проблеме федеральные, региональные и местные правовые акты.

1.4. Формирование института уполномоченных на муниципальном уровне

Доступность и публичность института Уполномоченного, обеспечение прав и законных интересов предпринимателей на всей территории Томской области обеспечивается путем эффективного функционирования института на муниципальном уровне. Поэтому Уполномоченным ведется взаимодействие с Советом муниципальных образований Томской области. С главами ряда муниципальных образований подписаны соглашения о сотрудничестве (Верхнекетский, Кривошеинский, Молчановский, Зырянский, Первомайский районы).

Особая роль при этом отводится формированию системы общественных помощников в муниципальных районах и городских округах, на которых возложены следующие задачи:

- информирование предпринимателей о деятельности Уполномоченного, его основных полномочиях и функциях;
- первичное консультирование на этапе написания обращения к Уполномоченному;
- консультирование субъектов предпринимательской деятельности по вопросам, содержащимся в обращениях к Уполномоченному;
- оказание помощи субъектам предпринимательской деятельности при составлении обращений к Уполномоченному по защите прав предпринимателей в Томской области и Уполномоченному при Президенте РФ по защите прав предпринимателей;

- направление заявлений, жалоб и ходатайств, а также другой информации, материалов и документов в аппарат Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области;
- ведение учета и регистрация устных и письменных обращений;
- 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.

При утверждении каждой кандидатуры общественного помощника главным критерием является, с одной стороны, авторитет кандидата в предпринимательской среде, а с другой — его способность осуществлять конструктивное взаимодействие с местной властью. Это непростая задача, поэтому в отчетном периоде назначены только 6 помощников в следующих муниципальных образованиях: г.Кедровый, Верхнекетский, Асиновский, Первомайский, Каргасокский и Александровский районы.

Информация об общественных помощниках размещена на официальном сайте Уполномоченного: <http://omb-biz.tomsk.ru>, раздел «Партнеры — Общественные помощники».

При непосредственном участии общественных помощников были проведены встречи Уполномоченного с предпринимателями Зырянского, Кривошеинского, Первомайского и Молчановского районов. На встречах присутствовали более 80 предпринимателей. Бизнесмены представляли различные сферы хозяйственной деятельности, начиная с мелкорозничной торговли, крестьянских-фермерских хозяйств, заканчивая владельцами производственных предприятий.

Участники встреч были проинформированы о целях, задачах, основных направлениях деятельности Уполномоченного, достигнутых результатах за 2014 год. В режиме диалога с предпринимателями обсуждались наиболее актуальные для них вопросы, требующие системного подхода.

Особое внимание было уделено таким вопросам, как земельно-имущественные отношения (включая проблему размещения стационарных и временных торговых объектов), проблемы взаимодействия с сетевыми торговыми предприятиями, организация пассажирских перевозок, размещение наружной рекламы, эффективность государственных программ поддержки предпринимателей.

Предприниматели отдельных районов обратили внимание на тот факт, что при оптимизации Федеральной налоговой службы на некоторых

территориях были закрыты налоговые инспекции, и для решения срочных вопросов необходим выезд в другой район или ожидание специалиста налоговой инспекции, который приезжает в населенный пункт только один раз в неделю.

Практически на всех встречах поднимался вопрос о незаконной предпринимательской деятельности. Среди основных сфер осуществления незаконной предпринимательской деятельности особенно были выделены услуги такси, заготовка дров, строительные и отделочные работы. В указанных сферах легальный бизнес уступает свои позиции теневому из-за большой разницы в величине непроизводственных издержек. В качестве одной из мер решения этой проблемы предприниматели предлагали, с одной стороны, кратно повысить размер административного штрафа за незаконную предпринимательскую деятельность и, с другой стороны, снизить платежи во внебюджетные фонды для легального бизнеса.

На общих встречах с предпринимательским сообществом обсуждаются, как правило, системные вопросы, общие для территории или всего региона. Возможность предпринимателям задать частные вопросы, обратиться с жалобой предоставляется на индивидуальном приеме, который проводится после общей встречи в каждом муниципальном образовании.

1.5. Взаимодействие с Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей и его аппаратом

Взаимодействие Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области с Уполномоченным при Президенте РФ по защите прав предпринимателей и его аппаратом происходит в нескольких формах:

- ежемесячное направление в аппарат Уполномоченного при Президенте РФ справочной информации по установленной форме в виде отчета «Профиль региона»;
- 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 о деятельности Уполномоченного для размещения их на официальном сайте Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей;

- регулярный обмен информационно-аналитическими материалами, статистическими данными и иными сведениями по приоритетным направлениям деятельности Уполномоченного (о нарушениях прав предпринимателей, о законодательных инициативах, о выявлении системных проблем, препятствующих развитию предпринимательства и др.);

- участие в вебинарах по различным тематикам, организованных аппаратом Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, которые помогают выработать общую позицию, задать интересующие вопросы, услышать мнение коллег и экспертов.

Кроме того, Уполномоченный и сотрудники аппарата Уполномоченного принимают участие во Всероссийских совещаниях и конференциях, которые организывает Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей.

При анализе обращений предпринимателей были выявлены несколько проблем, актуальных для организаций не только Томской области, но и других регионов России. В рамках взаимодействия с Уполномоченным при Президенте РФ по защите прав предпринимателей Уполномоченным были подготовлены обращения о внесении изменений в действующее федеральное законодательство:

- проект постановления Правительства РФ «О внесении изменений в Положение о подготовке и утверждении перечня приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов», утвержденное Постановлением Правительства РФ от 30.06.2007 №419», направленный на исключение из Положения требований об отсутствии у претендента на включение в перечень приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов убытков в течение последних 3 лет;

- проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон от 25.07.2002 №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», направленный на исключение иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность на территории РФ в связи с реализацией федеральных и региональных инвестиционных проектов с участием иностранных инвесторов, из числа лиц, обязанных сдавать экзамены на знание русского языка, истории России и основ законодательства Российской Федерации;

В адрес Уполномоченного при Президенте РФ было направлено обращение о необходимости поддержания законопроекта №386179-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О водоснабжении и

водоотведении» и некоторые законодательные акты Российской Федерации». Данный законопроект предусматривает норму, которая позволит предприятиям обеспечить очистку сточных вод на договорной основе с организацией, осуществляющей водоотведение (при наличии технической возможности), без обязательного строительства локальных очистных сооружений, что позволит существенно сократить расходы предпринимателей и не отразится на конечной стоимости продукции.

Кроме того, Уполномоченным направлены предложения о внесении изменений в некоторые постановления Правительства РФ в сфере водоснабжения и водоотведения:

- в Постановление Правительства РФ от 28.08.1992 № 632 «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия»;
- в Постановление Правительства РФ от 29.07.2013 № 644 «Об утверждении Правил холодного водоснабжения и водоотведения и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»;
- в Постановление Правительства РФ от 18.03.2013 № 230 «О категориях абонентов, для объектов которых устанавливаются нормативы допустимых сбросов загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов».

1.6. Взаимодействие с органами госвласти, органами местного самоуправления, общественными объединениями предпринимателей Томской области

Взаимодействие с органами государственной власти, органами местного самоуправления, общественными объединениями предпринимателей Томской области является необходимым условием результативной работы института Уполномоченного.

В целях повышения результативности взаимодействия с органами государственной власти по обеспечению гарантий защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности Уполномоченным по защите прав предпринимателей в 2014 году было подписано 5 соглашений о взаимодействии и сотрудничестве со следующими органами государственной власти и организациями:

- Прокуратура Томской области;
- Следственное Управление Следственного комитета по Томской области;

- Управление Федеральной антимонопольной службы по Томской области;

- Главное управление МЧС по Томской области,
- Томская Торгово-промышленная палата.

В рамках подписанных соглашений предусмотрена совместная работа по совершенствованию действующих нормативных правовых актов с целью снижения административных барьеров; проведение совместных мероприятий, круглых столов, конференций, совещаний, направленных на повышение правовой грамотности субъектов предпринимательской деятельности.

Так, во исполнение соглашения о взаимодействии с Управлением МЧС России по Томской области был организован обучающий семинар для предпринимателей, которые включены в реестр плановых проверок 2015 года. Специалисты Управления МЧС по Томской области, Управления Роспотребнадзора по Томской области и Прокуратуры Томской области разъяснили проверяемые требования, познакомили с последними изменениями в законодательстве, ответили на многочисленные вопросы предпринимателей.

Также Уполномоченным совместно с Томской Торгово-промышленной палатой, Управлением Роспотребнадзора по Томской области и Прокуратурой Томской области был организован круглый стол для предпринимателей, чья деятельность связана с производством, хранением, транспортировкой и реализацией пищевой продукции. Участники, в числе которых присутствовали как представители среднего и малого бизнеса, так и граждане, только планирующие начать предпринимательскую деятельность в указанной сфере, получили от специалистов Роспотребнадзора разъяснения об изменениях в Законе о защите прав потребителей и ряде федеральных законов, от представителя Прокуратуры — информацию о взаимодействии с надзорными органами, основных направлениях помощи и защиты томских предпринимателей в отношениях с государственными органами власти и ведомствами, контролирующими их деятельность. Участникам круглого стола также были даны разъяснения специалистов о внедрении новой системы контроля качества пищевой продукции, основанной на применении принципов ХАССП (англ. *Hazard Analysis and Critical Control Points* (НАССР) — анализ рисков и критические контрольные точки — концепция, предусматривающая систематическую идентификацию, оценку и управление опасными факторами, существенно влияющими на безопасность продукции).

Результативная работа института Уполномоченного на территориях муниципальных образований региона возможна только при условии

эффективного взаимодействия с руководителями органов местного самоуправления. Такое взаимодействие направлено на улучшение работы с обращениями субъектов предпринимательской деятельности через реализацию необходимых мер по восстановлению прав предпринимателей и защите интересов: информационное сотрудничество, досудебное урегулирование конфликтов, формирование на местном уровне условий для предпринимательской деятельности.

В настоящее время подписаны соглашения о сотрудничестве с Главами следующих муниципальных образований: Верхнекетский, Кривошеинский, Молчановский, Зырянский и Первомайский районы.

Указанные соглашения, как правило, подписываются после встречи с предпринимательским сообществом района, изучением обстановки на месте. Подписание соглашений с руководителями остальных муниципальных образований планируется в 2015 году.

В рамках взаимодействия с органами государственной власти, органами местного самоуправления и общественными объединениями предпринимателей, Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Томской области входит в состав ряда экспертных, совещательных и консультативных органов:

- Постоянная комиссия по налогам Бюджетно-финансового комитета Законодательной Думы Томской области (постановление Законодательной Думы Томской области от 28 февраля 2012 года №109, в ред. Постановления от 30 октября 2014 года №2306);

- Координационный совет по развитию малого и среднего предпринимательства при Полномочном представителе Президента РФ в СФО (распоряжение Полномочного представителя Президента Российской Федерации в СФО от 19.12.2014 №А55-59рн);

- Рабочая группа по улучшению условий ведения предпринимательской и инвестиционной деятельности в Томской области;

- Лицензионная комиссия Томской области по лицензированию деятельности по управлению многоквартирными домами (постановление Губернатора Томской области от 26 ноября 2014 года №104).

1.7. Оценка регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов

В Томской области внедрена и действует процедура оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов (далее —

НПА), затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности (далее — ОРВ), а также экспертиза действующих НПА (далее — экспертиза). В 2014 году ОРВ и экспертиза проводились только на уровне субъекта Российской Федерации, с 2015 года они также осуществляются в отношении проектов НПА и действующих НПА муниципального образования «Город Томск».

Порядок организации и проведения процедуры ОРВ и порядок проведения экспертизы на региональном уровне установлены Постановлением Администрации Томской области от 14.03.2014 №75а «Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизе нормативных правовых актов в Томской области».

Суть ОРВ заключается в отсеке нецелесообразных решений на этапе принятия нормативного правового акта, оценке: достигает ли предлагаемое регулирование поставленных целей, а также в оценке возможных последствий нового регулирования.

Эффективность процедуры ОРВ напрямую зависит от степени вовлеченности в нее предпринимательского сообщества и его активности, поскольку предполагает получение обратной связи в первую очередь от представителей бизнес-сообщества, а также экспертов из разных областей экономики, права и науки. Задачей Уполномоченного как раз и является стать связующим звеном между властью и бизнесом, обеспечить учет интересов и мнений предпринимательства при принятии нового правового регулирования и совершенствовании действующего.

В этой связи роль Уполномоченного в процедуре ОРВ заключается в том, что он запрашивает мнения представителей предпринимательского сообщества по проектам НПА, обобщает и систематизирует поступившие предложения, замечания и на их основе вносит разработчику предложения по доработке проектов НПА.

Деятельность Уполномоченного по ОРВ осуществляется в активном сотрудничестве и тесном взаимодействии с органом государственной власти Томской области, уполномоченным в области оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Томской области (далее — уполномоченный орган), с субъектами предпринимательства, их ассоциациями и иными объединениями, Томской Торгово-промышленной палатой, органами государственной власти и местного самоуправления.

В 2014 году на рассмотрение Уполномоченного поступило 4 проекта НПА для ОРВ, 2 НПА для экспертизы.

В рамках ОРВ были рассмотрены следующие проекты НПА:

1) Проект Закона Томской области «О внесении изменений в Закон Томской области «Об организации деятельности пунктов приема и отгрузки древесины на территории Томской области» и в Кодекс Томской области об административных правонарушениях». Во взаимодействии с Некоммерческим партнерством по содействию в развитии лесопромышленного комплекса Томской области «Союз Томских лесопромышленников и лесозэкспортеров» к указанному проекту Уполномоченным были подготовлены замечания, которые были учтены в Заключении уполномоченного органа от 04.09.2014. Проект не был принят.

2) Проект постановления Администрации Томской области «О предоставлении субсидии на возмещение части затрат, связанных с приобретением оборудования в целях создания и (или) развития, и (или) модернизации производства товаров». По результатам ОРВ указанного проекта положения, которые необоснованно затруднят ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности (обязанности, запреты и ограничения), а также приведут к существенному увеличению расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или бюджета, не выявлены (принято Постановление Администрации Томской области от 15.10.2014 №391а).

3) Проект Закона Томской области «О внесении изменений в Закон Томской области «О налоге на имущество организаций», согласно которому вводится новый способ определения налоговой базы по налогу на имущество организаций, в качестве основы которого используется кадастровая стоимость объектов недвижимости. В целях подготовки мнения по рассматриваемому проекту в рамках публичных консультаций Уполномоченный организовал рабочие встречи и консультации с участием представителей организаций-собственников недвижимого имущества, специалистов и экспертов в области налогового законодательства и экономики предприятий, провел анализ изменения объема налогового бремени организаций. Мнение предпринимательского сообщества было представлено Уполномоченным при обсуждении указанного проекта на Экспертном совете при заместителе Губернатора Томской области по экономике, на заседаниях Постоянной комиссии по налогам Бюджетно-финансового комитета Законодательной Думы Томской области, Комитета по экономической политике Законодательной Думы Томской области.

В принятой Законодательной Думой Томской области редакции проекта были учтены следующие предложения:

а) установить ограничения по площади объектов, подпадающих под налогообложение по кадастровой стоимости — свыше 1000 кв.м. (первоначальный проект закона предполагал, что налогом на имущество организаций будут облагаться объекты с 50 кв.м.);

б) установить поэтапное увеличение налоговой нагрузки: в 2015 году установить ставку налога 0,5%, в 2016 году — 1%, в 2017 году — 1,5%, в 2018 и в последующие годы — 2% (проект предполагал введение с 2015 года максимальных налоговых ставок, установленных НК РФ, в размере 2%).

4) Проект Закона Томской области «О внесении изменений в Закон Томской области «О патентной системе». В целях всестороннего рассмотрения указанного проекта и выработки предложений и замечаний к нему Уполномоченным были проведены встречи, консультации, совещания с участием предпринимателей, представителей юридических и консалтинговых организаций, органов местного самоуправления, специалистов и экспертов в области налогообложения. Уполномоченный также активно участвовал в обсуждении указанного проекта на Экспертном совете при заместителе Губернатора Томской области по экономике, на заседаниях Постоянной комиссии по налогам Бюджетно-финансового комитета Законодательной Думы Томской области, Комитета по экономической политике Законодательной Думы Томской области.

При принятии рассматриваемого проекта Закона Томской области было учтено мнение о том, что патентная система налогообложения должна быть удобна для самозанятых предпринимателей, которые не имеют наемных работников, при том, что применение предлагаемого регулирования становится выгоднее по мере увеличения количества наемных работников. Проект был доработан, в принятом Законодательной думой Томской области варианте по большинству видов предпринимательской деятельности был уменьшен размер потенциально возможного к получению индивидуальным предпринимателем годового дохода для предпринимателей, не имеющих наемных работников.

В рамках экспертизы действующих НПА были рассмотрены следующие правовые акты:

1) Закон Томской области от 05.12.2008 №249-ОЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Томской области».

2) Постановление Администрации Томской области от 09.06.2011 №170а «О предоставлении субсидий на возмещение части затрат субъектам малого и среднего предпринимательства по договорам лизинга оборудования».

В ходе проведения экспертизы представленных правовых актов было установлено, что содержащиеся в них положения не нарушают права и законные интересы субъектов предпринимательской деятельности, не создают дополнительных издержек при ведении бизнеса и не затрудняют ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности.

В целях популяризации оценки регулирующего воздействия и привлечения предпринимательского сообщества к активному участию в ней в феврале 2015 года проведен круглый стол для субъектов предпринимательства по процедуре ОРВ и экспертизе НПА.

В соответствии со ст. 7 и 46 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Законом Томской области от 17.11.2014 №156-ОЗ «Об оценке регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизе муниципальных правовых актов в Томской области» в муниципальном образовании «Город Томск» с 2015 года вводится процедура ОРВ и экспертиза НПА. Порядок организации и проведения процедуры ОРВ проектов муниципальных НПА муниципального образования «Город Томск» и экспертизы муниципальных НПА муниципального образования «Город Томск» утвержден постановлением Администрации города Томска от 30.12.2014 №1440. Уполномоченным разрабатывается проект соглашения с Администрацией Города Томска о взаимодействии по вопросам осуществления ОРВ проектов муниципальных НПА и экспертизы муниципальных НПА.

1.8. Информационное обеспечение деятельности Уполномоченного

Становление и развитие в Томской области нового для данного региона института — института бизнес-омбудсмана невозможно без ведения работы по освещению его деятельности. В целях популяризации института в предпринимательской среде необходимо информирование о возможностях Уполномоченного в сфере защиты прав и законных интересов предпринимателей, об опыте оказания правовой помощи в решении системных проблем, о правах, обязанностях и возможностях предпринимателей.

Специальное исследование «Выявление проблем, препятствующих развитию малого бизнеса. Томская область», проведенное по заказу Уполномоченного исследовательским центром «Контекст» (г. Томск) в январе-феврале 2015 года, показало, что примерно 43 % предпринимателей в

Томской области оценивают свой уровень юридической грамотности как низкий, 27 % — как средний. У 23 % имеются юридически грамотные специалисты и лишь 5 % обладают высоким уровнем знаний в этой сфере (2 % затруднились ответить). То есть предприниматели нуждаются в информации о законодательстве в сфере ведения предпринимательской деятельности, правовых консультациях. Респонденты также отмечали, что нуждаются в информации о требованиях, предъявляемых к процессу осуществления их деятельности со стороны контрольно-надзорных органов (проверок).

Принцип работы института, установленный Уполномоченным при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, — доступность и информационная открытость. Информирование о деятельности Уполномоченного, в соответствии с Законом Томской области №242-ОЗ, является одной из основных задач института.

В современных условиях главным коммуникационным средством является информационно-телекоммуникационная сеть Интернет, в связи с чем основной упор делается на популяризацию деятельности Уполномоченного в этом сегменте распространения информации. Поэтому в приоритетном порядке был создан сайт Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области <http://omb-biz.tomsk.ru>.

Сайт предоставляет предпринимателям актуальную информацию: новости из сферы предпринимательства Томской области (раздел «Новости»); информацию по темам, касающимся предпринимательства, которые в настоящее время обсуждаются органами власти и предпринимательским сообществом (раздел «Актуальные темы»); последние редакции нормативных документов, касающихся предпринимательской деятельности, полезную информацию о прохождении предпринимателем тех или иных административных мероприятий (раздел «Полезная информация»); анонсы мероприятий для предпринимателей (круглых столов, семинаров, обучающих программ, раздел «Анонсы мероприятий»); информацию об Уполномоченном и о результатах его работы в Томской области (разделы «Об уполномоченном» и «Результаты работы»). Кроме того, сайт позволяет предпринимателям обратиться напрямую к Уполномоченному одним или несколькими удобными для него способами: по телефону, по электронной почте, воспользовавшись формой обратной связи или придя на личный прием, который проводится дважды в неделю (информация об этом — разделах «Контакты», «Вопрос-ответ»).

Также осуществляется размещение информации о предстоящих мероприятиях на официальных сайтах Администрации Томской области,

Администрации города Томска, Томской Торгово-промышленной палаты, отраслевых сайтах: «Малый и средний бизнес Томска» (<http://mb.admin.tomsk.ru/>), АН «Фонд поддержки малого и среднего бизнеса» (<http://fondtomsk.ru/>), а также на сайтах организаций, участвующих в организации мероприятия, проводится рассылка информации общественным помощникам Уполномоченного, адресная рассылка приглашений предпринимателям.

Информация о деятельности Уполномоченного также размещается на сайте Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей: <http://ombudsmanbiz.ru> в разделах «Новости», «Наши победы», «В регионах».

Еще одним способом информирования о деятельности Уполномоченного и ее результатах являются выступления по вопросам ведения предпринимательской деятельности и о взаимодействии бизнеса и власти в средствах массовой информации: в газетах, на интернет-порталах, на телевидении и радио.

Так, по завершению 2014 года состоялось подведение первых итогов деятельности Уполномоченного, которые были озвучены в прямом эфире утренней программы «Бизнес под микроскопом» радиостанции «Эхо Москвы в Томске». Уполномоченный рассказал о типичных жалобах предпринимателей, поступивших к нему за истекший срок, ответил на звонки предпринимателей в студию, рассказал о текущей деятельности Аппарата Уполномоченного.

В начале 2015 года Уполномоченный принял участие в другой радиопрограмме по теме поддержки малого и среднего бизнеса на радиостанции «Радио России».

Ряд информационных порталов опубликовал информацию о деятельности Уполномоченного, касающуюся актуальных проблем предпринимательства (портал ytomske.ru, ИА «Интерфакс»). Комментарии Уполномоченного по отдельным вопросам публиковались в таких изданиях, как «Московский комсомолец в Томске», «За кадры», в журнале «Первый экономический» (№ 45, ноябрь 2014 года), еженедельнике «Томские новости», ежедневной областной газете «Красное знамя». В газете Первомайского района был опубликован материал о назначении на должность помощника уполномоченного в Первомайском районе и направлениях его деятельности. Материалы СМИ о деятельности регионального бизнес-омбудсмена также размещаются на сайте Уполномоченного.

Во время проведения мероприятий предпринимателям предоставляются буклеты, содержащие информацию о деятельности федерального и регионального Уполномоченных, примеры решения конкретных проблем, контактную информацию с предложением направлять свои вопросы Уполномоченному.

Также в целях популяризации института Уполномоченный принимает участие в выездных совещаниях и встречах с представителями предпринимательского сообщества Томской области в муниципалитетах (в районах области), о чем было указано ранее.

Кроме того, Уполномоченный приглашался на различные отраслевые мероприятия. Так, к примеру, в 2014 году бизнес-омбудсмен выступил в качестве члена жюри регионального конкурса «Бизнес-триумф». Участие в данном мероприятии позволило Уполномоченному познакомиться с участниками конкурса и их проектами, способствовать популяризации института, налаживанию контактов с предпринимателями.

В результате работы по популяризации института Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области количество обращений, полученных от субъектов предпринимательской деятельности в адрес Уполномоченного, за первые два месяца 2015 года превысило показатель за III и IV квартал 2014 года.

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

2.1. Количественные и качественные показатели работы с обращениями

Основным направлением деятельности Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области, в соответствии законом Томской области №242-ОЗ, является работа с обращениями, поступающими в адрес Уполномоченного от субъектов предпринимательской деятельности, которые зарегистрированы в органе, осуществляющем государственную регистрацию на территории Томской области, и от субъектов предпринимательской деятельности, права и законные интересы которых были нарушены на территории Томской области.

Поступающие к Уполномоченному обращения не только сигнализируют о состоявшемся факте нарушения прав и законных интересов предпринимателя, но и являются основным источником информации о

системных проблемах, возникающих при осуществлении предпринимательской деятельности.

За время работы (III и IV квартал 2014 года и первые два месяца 2015 года) в адрес Уполномоченного поступило, в общей сложности, 148 обращений. Из них 68 — в 2014 году и 80 — за первые два месяца 2015 года. Данная динамика свидетельствует о повышении уровня информированности субъектов предпринимательской деятельности Томской области об институте Уполномоченного по защите прав предпринимателей и о деятельности регионального бизнес-омбудсмана, о повышении доверия предпринимателей к институту как к реальному действующему инструменту восстановления их нарушенных прав и законных интересов.

Обращения можно разделить на следующие категории:

- жалобы — обращения предпринимателей, содержащие просьбу о восстановлении или защите их нарушенных прав и законных интересов, либо прав или законных интересов других лиц;
- заявления — обращения с просьбой предпринимателей о содействии в реализации их конституционных прав и свобод, сообщениями о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц;
- предложения — рекомендации предпринимателей по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц, а также предложения по развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества;
- устные обращения — обращения по вопросам осуществления предпринимательской деятельности в Томской области, включая стартовый бизнес, а также по вопросам разъяснения компетенции Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области, Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей. По данным обращениям проводилось устное консультирование предпринимателей.

Из 68 обращений, поступивших Уполномоченному в 2014 году, основная часть была получена непосредственно от заинтересованных лиц — 60 обращений. Через органы власти Томской области было передано 4 обращения, через Аппарат Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей — 3 и через Администрацию Президента Российской Федерации — 1.



Все поступившие за время работы Уполномоченного обращения (148 обращений) можно разделить на следующие виды: жалобы — 56, устные обращения — 74, предложения — 9, заявления — 9.



Часть обращений — 34 обращения — не входили в компетенцию Уполномоченного, в связи с чем были направлены в иные государственные органы в соответствии с их компетенцией в порядке, предусмотренном ст. 8 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

По части обращений, после их рассмотрения, было дано заключение об отсутствии нарушения со стороны государственных органов. Причинами таких обращений, как правило, является недостаточная юридическая подготовленность предпринимателей.

Количество обращений от определенных категорий заявителей — субъектов предпринимательской деятельности:

- индивидуальные предприниматели (далее ИП) — 78,
- юридические лица — 66,
- ассоциации (союзы) — 4

Обращения поступали от субъектов предпринимательской деятельности как областного центра, так и других муниципальных образований Томской области.



Распределение обращений предпринимателей, обратившихся к Уполномоченному, по сферам их деятельности:

- земельные и иные имущественные отношения, градостроительные отношения — 49,
- административные правоотношения — 21,
- отношения в сфере контрольно-надзорной деятельности — 11,
- налогообложение, антимонопольное законодательство, лицензирование, тарифы — 8,
- экология — 7,
- отношения в сфере транспортных перевозок — 6,
- отношения в миграционной сфере — 4,
- уголовно-процессуальные правоотношения — 3,
- отношения в сфере исполнительного производства — 3,
- отношения в медицинской сфере — 2.
- не входят в компетенцию Уполномоченного — 34.



Количество жалоб, по итогам рассмотрения которых не выявлено нарушений прав и законных интересов предпринимателей, от общего числа поступивших Уполномоченному (из 56 жалоб) — 9. По 12 жалобам дать оценку обоснованности не представляется возможным, даны разъяснения и рекомендации по применению надлежащих способов защиты их прав и законных интересов.

Результаты анализа принятых в работу обращений показывают, что наиболее проблемной сферой для предпринимателей Томской области является сфера земельных и иных имущественных отношений, градостроительство. Второе место занимают вопросы, связанные с административными правоотношениями. На третьем месте — отношения в сфере контрольно-надзорной деятельности. Далее следуют отношения в сфере налогообложения, антимонопольного законодательства; экологии, транспортных перевозок, отношения в миграционной сфере.

2.2. Сфера земельных и иных имущественных отношений, градостроительная сфера

Среди обращений предпринимателей в сфере земельных отношений отдельно стоит отметить жалобы, связанные с существующей системой кадастрового учёта объектов недвижимости, а также на **действия кадастровых инженеров.**

Несколько предпринимателей (ИП К., ООО «В»), занимающихся организацией паромной переправы, обратились к Уполномоченному с просьбой оказать содействие в определении местоположений, предоставленных им в аренду земельных участков. Проблема заключалась в том, что после переноса кадастровыми инженерами контрольных точек в новую систему координат земельные участки, согласно документам, оказались расположенными в акватории реки Оби. В целях защиты прав предпринимателей, которые в связи с переносом границ земельных участков лишены возможности осуществлять предпринимательскую деятельность в сфере перевозок, Уполномоченный провел ряд мероприятий с привлечением соответствующих экспертов для выявления причины нарушения прав предпринимателей, а также определения способов устранения указанных нарушений. В результате Уполномоченным подготовлены обоснованные предложения, которые направлены в администрацию района, предоставившую земельные участки в аренду, с указанием действий, которые необходимо совершить для урегулирования конфликтной ситуации.

Поскольку в соответствии с законодательством РФ деятельность кадастрового инженера по подготовке и составлению соответствующих документов определена как публичная и данная должность наделена соответствующими правами и обязанностями при осуществлении такой деятельности (в том числе правом на обжалование отказа в кадастровом учете по составленным им документам), Уполномоченным по защите прав предпринимателей в Томской области направлено соответствующее предложение о внесении изменений в Федеральный закон от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» и наделении кадастрового инженера статусом должностного лица, установлении возможности обжалования его действий по составлению документов — результатов кадастровой деятельности, на основании которых совершены действия Кадастровой палаты по кадастровому учету, в порядке гл. 24 АПК РФ Уполномоченному при Президенте РФ для включения в ежегодный доклад.

Не менее остро стоит проблема взаимодействия предпринимателей и органов власти (местного самоуправления) в **сфере градостроительства** — начиная с согласования места размещения объектов, выдачи разрешений на строительство и заканчивая выдачей акта ввода в эксплуатацию.

Так, к Уполномоченному обратилась предприниматель П., которой, по непонятным для нее основаниям, Администрация города Томска в течение полугода неоднократно отказывала в выдаче разрешения на строительство предприятия общественного питания на земельных участках, предоставленных ей в аренду для этих целей. Для разрешения проблемы Уполномоченный провел несколько совещаний, в которых приняли участие все стороны конфликта. В результате выяснилось, что в проектную документацию необходимо внести небольшие изменения. После внесения этих изменений предпринимателем Администрация города Томска выдала П. разрешение на возведение объекта капитального строительства (предприятия общественного питания) в минимально короткие сроки.

2.3. Административные правоотношения

В ходе осуществления деятельности Уполномоченному поступило несколько жалоб предпринимателей на постановления должностных лиц государственных органов о привлечении к административной ответственности, которые не были своевременно обжалованы предпринимателями и вступили в законную силу.

Несмотря на наличие нарушений, допущенных при вынесении указанных постановлений, в настоящее время предприниматели лишены права на их обжалование в связи с соответствующими разъяснениями, содержащимися в п. 34 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 №5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». В нем указано, что жалоба на вступившее в законную силу постановление подлежит возвращению заявителю в случае, когда в ней обжалуются вступившие в законную силу акты несудебных органов и должностных лиц, которые не были предметом судебного рассмотрения.

Таким образом, пробел в административном законодательстве, касающийся возможности обжаловать вступившие в законную силу постановления несудебных органов и должностных лиц о привлечении к административной ответственности, не обжалованные до момента их вступления в законную силу, лишает предпринимателей возможности

защитить свои права и законные интересы. При этом практика показывает, что зачастую постановления о привлечении к административной ответственности, вынесенные несудебными органами, не всегда соответствуют нормам материального и процессуального права ввиду правовой неграмотности выносящих их должностных лиц, и, при наличии возможности их обжалования в суд, были бы отменены или изменены судом.

По каждому случаю выявленных фактов подготовки должностными лицами государственных органов Томской области процессуальных документов с нарушениями норм материального и процессуального права Уполномоченным проводились встречи с руководителями указанных органов, на которых перед последними ставился вопрос о необходимости повышения правовой грамотности лиц, составляющих протоколы и выносящих постановления об административных правонарушениях.

2.4. Сфера контрольно-надзорной деятельности

Большую долю обращений к Уполномоченному занимают жалобы предпринимателей на действия контрольно-надзорных органов при проведении проверок. Основные нарекания предпринимателей вызывают следующие группы проблем.

1) Соблюдение 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».

Согласно ст. 16 Федерального закона №294-ФЗ, по результатам проверки контролирующий орган в случае выявления фактов нарушений обязательных требований обязан выдать предписание юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю об устранении выявленных нарушений. Вместе с тем, контролирующие органы, зачастую вместо вынесения предписания возбуждают административное производство и налагают на проверяемого штраф.

Так, например, предприниматель Т. из сельской местности по результатам проведенной внеплановой выездной проверки был привлечен к административной ответственности за нарушение Правил продажи отдельных видов товаров, а именно: не обеспечил наличие на реализуемые в магазине колбасные, мясные и молочные изделия единообразных и четко оформленных ценников с указанием товара, цены за вес или единицу товара и т.д. Как

пояснил предприниматель, указанные ценники он просто не успел разложить на товары, которые ежедневно привозит из другого населенного пункта.

По результатам проверки предпринимателю не было вынесено предписание, дающее возможность в минимально возможные сроки устранить выявленные нарушения, не предложено устранить данное нарушение на месте, а наложен административный штраф. Данный протокол вместе с результатами проверки в настоящее время при консультативном участии Уполномоченного обжалуется предпринимателем в Арбитражном суде Томской области.

2) Установление в предписаниях, выдаваемых по результатам проверок, неисполнимых сроков.

Так, в п. 1 ст. 17 Федерального закона №294-ФЗ не указаны критерии определения проверяющим органом сроков исполнения предписания. В результате, сроки исполнения предписаний устанавливаются должностными лицами умозрительно и зачастую являются необоснованными и неисполнимыми.

К Уполномоченному обратилось ЗАО «АГ» с жалобой на действия Управления Росприроднадзора РФ по Томской области, которое при проведении плановой проверки вынесло предписание о необходимости произведения мероприятия по разработке и согласованию технического проекта разработки месторождения подземных вод в срок не позднее 11 месяцев с момента вынесения предписания. При этом реальный срок исполнения предписания, с учетом необходимости подготовки проекта и его согласования с соответствующими структурами составляет не менее 14 месяцев. Возможность продления срока исполнения предписания Федеральным законом № 294-ФЗ не предусмотрена. При попытке обжалования безосновательно установленных в предписании сроков суды нескольких инстанций встали на сторону проверяющих органов. Вместе с тем, результатом неисполнимого срока предписания является возможность привлечения к административной ответственности за неисполнение предписания (ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ), выдача повторного предписания и заявление в суд о понуждении к исполнению предписания. В данном случае, в целях защиты прав предпринимателей Уполномоченным проведена встреча с руководством Управления Росприроднадзора РФ по Томской области на предмет необходимости указания в предписаниях реальных для исполнения сроков. Указанная проблема требует решения на законодательном уровне, в том числе, в целях недопущения проявления коррупции, необъективности и личной заинтересованности должностных лиц при вынесении того или иного предписания об устранении нарушений действующего законодательства.

Данная проблема и пути её решения были описаны при проведении ситуационного анализа (Приложение 1 к Докладу) и направлены уполномоченному при Президенте РФ.

2.5. Сфера экологии

Ряд проблем, с которыми обратились предприниматели к Уполномоченному, связаны с отношениями в сфере экологии.

1) Проблема необходимости строительства локальных очистных сооружений.

К Уполномоченному обратились несколько производственных предприятий, обеспокоенных вступлением с 01.01.2015 в действие в полном объеме Федерального закона от 07.12.2011 №416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении», которым предполагалось установление нормативов допустимых сбросов для водопользователей с суммарным объемом водоотведения более 200 м.куб./сутки, а также необходимость строительства локальных очистных сооружений при осуществлении отдельных видов производственной деятельности. В ходе рассмотрения обращения было установлено, что указанная проблема актуальна не только для Томской области, в связи с чем, Уполномоченным было направлено обращение к Уполномоченному при Президенте РФ по защите прав предпринимателей о необходимости поддержки законопроекта №386179-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О водоснабжении и водоотведении» и некоторые законодательные акты Российской Федерации», который предусматривает норму, позволяющую предприятиям обеспечить очистку сточных вод на договорной основе с организацией, осуществляющей водоотведение (при наличии технической возможности), без обязательного строительства локальных очистных сооружений.

2) К Уполномоченному обратился предприниматель — житель рабочего поселка, который был привлечен к административной ответственности за то, что использовал печное отопление в магазине без разрешения на выброс вредных веществ в атмосферный воздух. Факт нарушения экологического законодательства был установлен по результатам проверки. Несмотря на то, что нарушение законодательства не имело серьезных негативных последствий, предпринимателю не было вынесено предписание, дающее возможность в установленные сроки получить разрешение на выброс вредных веществ в атмосферный воздух, а сразу наложен значительный для него

штраф. Предложения по решению данной проблемы были также включены в ситуационный анализ (Приложение 1 к Докладу)

3) Нарекания предпринимателей вызывает бездействие должностных лиц государственных органов в сфере экологии. Так, к Уполномоченному обратилось ЗАО «А.» с жалобой на действия Управления Росприроднадзора по Томской области, необоснованно отказывавшего Обществу в выдаче разрешения на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух от стационарных источников, а также на допущенные нарушения сроков рассмотрения и согласования отдельных представленных. В ходе рассмотрения данной жалобы ее обоснованность подтвердилась, в связи с чем, Уполномоченным было проведено совещание с представителями Управления по вопросу недопустимости нарушения сроков оказания государственных услуг и выполнения государственных функций.

2.6. Отношения в сфере транспортных перевозок

Одной из основных проблем в сфере транспортных перевозок является незаконная предпринимательская деятельность. Так, на территории Томской области значительное количество таксистов не зарегистрированы в качестве предпринимателей в установленном порядке, не имеют лицензии на осуществление услуг по перевозке пассажиров. Максимальное наказание за незаконное предпринимательство, предусмотренное ст. 14.1 КоАП РФ, — штраф в размере 2 500 руб. Вместе с тем, штрафные санкции для предпринимателей, зарегистрированных в качестве перевозчиков в установленном порядке и имеющих лицензию на осуществление перевозок, в случае, например, нарушения правил перевозок пассажиров и багажа легковым такси, кратно выше — от 30 тысяч рублей для юридических лиц. Таким образом, нелегальные таксисты не спешат регистрироваться в качестве предпринимателей, составляя при этом ощутимую конкуренцию легальным перевозчикам и демпингуя стоимость услуг по перевозке. Решение обозначенной проблемы возможно лишь путем увеличения штрафных санкций для нелегальных перевозчиков. В настоящее время Уполномоченным готовятся предложения о внесении изменений в соответствующие нормативные документы.

Не менее важной проблемой, выявленной при рассмотрении обращений предпринимателей, осуществляющих свою деятельность в сфере транспортных межмуниципальных перевозок, является проблема расчета тарифа на перевозку. Данный расчет в Томской области осуществляется в

соответствии с Методическими рекомендациями по формированию тарифов на перевозку пассажиров и багажа автомобильным общественным транспортом на территории Томской области, утвержденными Распоряжением Администрации Томской области от 03.02.2006 №34-ра. Согласно указанным Методическим рекомендациям, для обоснования увеличения тарифа перевозчику необходимо предоставить документы, подтверждающие произведенные им расходы (на оплату труда, топливо, смазочные материалы, общехозяйственные расходы и иные), а также доходы (перевозка пассажиров, перевозка льготников). При этом многие перевозчики не имеют возможности подтвердить свои расходы и доходы документально по следующим причинам:

- 1) перевозчики, как правило, находятся на специальных режимах налогообложения и ведут бухгалтерский учет в упрощенном порядке,
- 2) часто перевозчики заключают договоры субподряда с водителями автобусов, многие из которых являются ИП, то есть, перевозчики не могут отследить доходы и расходы водителей.

Таким образом, при фактической обоснованности повышения стоимости перевозки пассажиров перевозчики не могут предоставить подтверждающие документы, необходимые для установления обоснованного тарифа.

Уполномоченным был проведен ряд мероприятий, направленных на решение данной проблемы. В частности,

- 1) Было организовано совещание в департаменте транспорта, дорожной деятельности и связи Томской области с участием представителей Томского Автотранспортного Союза и департамента тарифного регулирования Томской области;
- 2) Принято участие в расширенном собрании с представителями исполнительной власти Томской области, Томского Автотранспортного Союза, предпринимателями в сфере пассажирских перевозок, и Президентом Российского Автотранспортного Союза Старовойтовым О.И.

В настоящее время вопросы, касающиеся сферы транспортных перевозок в Томской области, находятся в активной стадии решения.

2.7. Реализация специальных полномочий Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области, в том числе и использование права участвовать в делах, рассматриваемых в арбитражных судах

В соответствии с пп. 2 п. 2 ст. 5 Закона Томской области №242-ОЗ Уполномоченный при осуществлении своей деятельности имеет право обращаться в суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, о признании незаконными решений и действий (бездействия) органов государственной власти Томской области, органов местного самоуправления муниципальных образований Томской области, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц в случае, если оспариваемые ненормативный правовой акт, решение и действие (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают права и законные интересы субъектов в сфере предпринимательской деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской деятельности.

Так, в целях реализации данного полномочия по результатам рассмотрения жалобы ООО «А» на действия ФГБУ «ФКП Росреестра», кадастрового инженера ОГУП «ТОЦТИ», на основании ст. 198 Арбитражного процессуального кодекса РФ Уполномоченным было направлено заявление в Арбитражный суд Томской области о признании незаконными решения и действий по снятию с кадастрового учета объекта недвижимости. Суть обращения ООО «А» заключалась в том, что ФГБУ «ФКП Росреестра» на основании акта обследования, установившего факт отсутствия объекта недвижимости на земельном участке, подготовленного кадастровым инженером с нарушением норм права, сняла спорный объект с кадастрового учета, что явилось основанием для администрации города Томска по подаче искового заявления о признании права собственности на объект недвижимости отсутствующим, несмотря на то, что фактически объект недвижимости продолжает существовать. В целях защиты прав ООО «А» Уполномоченный обратился в Арбитражный суд Томской области с заявлением по обжалованию решения кадастровой палаты, основанного на юридически дефектном акте. Вместе с тем, суд, считая, что Уполномоченным выбран неправильный в данной ситуации способ защиты нарушенного права, в удовлетворении заявления отказал. Уполномоченный не согласился с

решением, принятым Арбитражным судом Томской области, и направил жалобу на решение суда в Седьмой арбитражный апелляционный суд.

К сожалению, указанный способ защиты нарушенных прав предпринимателей является единственно возможным для Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области, прямо предусмотренным ст. 10 Федерального закона от 07.05.2013 №78-ФЗ, ст. 53.1 АПК РФ. В случае необходимости защиты прав предпринимателей в судах общей юрисдикции Уполномоченный может оказывать лишь консультативную помощь по подготовке процессуальных документов, а также по последовательности действий при рассмотрении дел судом. Законом также не предусмотрено право Уполномоченного по защите прав предпринимателей субъекта Российской Федерации участвовать в суде в качестве третьего лица в случае, если судом рассматривается дело, по которому предприниматель обратился к Уполномоченному с жалобой.

Практика других регионов показывает, что суды в разных субъектах Российской Федерации занимают иногда противоположные позиции по вопросу о возможности участия Уполномоченного в деле в качестве третьего лица на стороне предпринимателя, обратившегося к Уполномоченному с жалобой.

По мнению Уполномоченного, указанные пробелы в законодательстве лишают Уполномоченного дополнительных механизмов защиты прав предпринимателей, в связи с чем, а также в целях единообразного применения законодательства на всей территории Российской Федерации, подлежат урегулированию на федеральном уровне.

Пунктом 12 ч. 2 ст. 5 Закона Томской области №242-ОЗ предусмотрено право Уполномоченного 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. Указанное полномочие реализуется Уполномоченным как один из дополнительных способов поддержки и защиты предпринимателей в случаях, когда, к примеру, Уполномоченный не вправе поддержать предпринимателя, участвуя в суде.

Так, к Уполномоченному обратилась предприниматель Т. с жалобой на незаконные действия должностного лица территориального отдела Управления Роспотребнадзора по Томской области при проведении внеплановой проверки. Одновременно предприниматель обратилась в суд по обжалованию результатов проверки, а также вынесенного в отношении нее постановления о привлечении к административной ответственности.

По результатам рассмотрения жалобы и документов по проверке Уполномоченный пришел к выводу, что при проведении выездной внеплановой проверки в отношении ИП Т. со стороны представителя контролирующего органа было допущено несколько нарушений Федерального закона №294-ФЗ. Уполномоченным было составлено соответствующее Заключение о нарушении прав и законных интересов заявительницы действиями и решениями контролирующего органа при проведении внеплановой выездной проверки и направлено руководителю Управления Роспотребнадзора по Томской области для принятия соответствующих мер реагирования, а также ИП Т. для передачи в суд, рассматривающий постановление, как дополнительный документ, подтверждающий незаконность вынесенного в отношении нее постановления. В настоящее время рассмотрение дела еще не закончено.

2.8. Проблемы предпринимателей, связанные с ошибками правоприменительной практики

По ряду обращений предпринимателей к Уполномоченному имелись вступившие в законную силу решения судов, устоявшиеся в нескольких инстанциях, постановлений о привлечении к административной ответственности. По подобным обращениям Уполномоченным был выявлен ряд системных проблем, причины которых можно разделить на несколько групп.

1) Использование неправовых средств для достижения результата.

Так к Уполномоченному обратился предприниматель С. с просьбой принять все возможные меры в целях недопущения сноса Администрацией города Томска принадлежащего предпринимателю объекта недвижимости, расположенного на муниципальном земельном участке. В ходе рассмотрения указанной просьбы было установлено, что земельный участок был предоставлен предпринимателю в аренду для размещения торгового павильона. В дальнейшем предприниматель произвел реконструкцию указанного павильона, фактически построив стационарный объект

недвижимости. На основании акта ввода в эксплуатацию, подписанного всеми уполномоченными лицами, и договора аренды земельного участка, предпринимателю удалось зарегистрировать в Управлении Росреестра по Томской области право собственности на объект недвижимости — нежилое строение. В дальнейшем Администрацией города Томска был установлен факт неправомерного размещения нежилого строения, принадлежащего предпринимателю, на муниципальном земельном участке, результатом чего явился иск о сносе самовольной постройки. Правильность решения Арбитражного суда Томской области об удовлетворении искового заявления Администрации о сносе самовольной постройки подтвердили также апелляционная и кассационная инстанции, в связи с чем возбуждено исполнительное производство о сносе нежилого строения, принадлежащего предпринимателю.

Таким образом, в результате использования недопустимых средств и злоупотребления правом в настоящее время предпринимателю грозят значительные убытки, вплоть до полной ликвидации бизнеса.

Поскольку за период работы к Уполномоченному обратилось несколько предпринимателей с аналогичными просьбами, принято решение о проведении специальной информационной кампании о рисках, возможных при использовании «легких», но не всегда законных путей достижения целей в сфере недвижимости, ведущих в дальнейшем к серьезным убыткам.

2) Правовая неграмотность предпринимателей.

Нередки случаи, когда при выявлении факта административного правонарушения руководители юридических лиц идут «на поводу» у должностных лиц, составляющих протоколы: последние предлагают составить протоколы на должностное лицо, а не на юридическое лицо в связи с десятикратной разницей в размерах штрафов. При этом руководителей юридических лиц не уведомляют, что протоколы могут быть составлены одновременно и на должностное, и на юридическое лицо, о чем имеется разъяснение Верховного Суда РФ. В результате, руководитель организации признает факт совершения административного правонарушения, даже если из имеющихся материалов этот факт не следует однозначно и может быть оспорен, с тем, чтобы защитить юридическое лицо от значительного денежного штрафа. Однако, как только постановление о привлечении к административной ответственности должностного лица вступает в законную силу, сотрудниками государственных органов составляются протоколы на юридическое лицо, в котором работает это должностное лицо, что является

основанием для привлечения к административной ответственности уже юридического лица.

Так, к Уполномоченному обратился директор ООО «Т», в отношении которого был составлен протокол об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 18.15 КоАП РФ, в связи с тем, что он как должностное лицо допустил осуществление гражданином Узбекистана трудовой деятельности (проведении ремонтных работ) без соответствующего разрешения. Несмотря на то, что иностранный гражданин фактически был привлечен к работе субподрядчиком, директор ООО «Т» признал свою вину с тем, чтобы протокол об административном правонарушении не был составлен в отношении руководимого им юридического лица, как посоветовал ему сотрудник Управления ФМС России по Томской области. Несмотря на это, после вынесения судом в отношении директора ООО «Т» постановления о привлечении к административной ответственности и вступления постановления в законную силу, в отношении ООО «Т» по данному факту также был составлен протокол по ч. 1 ст. 18.15 КоАП, вынесено постановление о привлечении к административной ответственности.

Таким образом, результатом правовой неграмотности руководителя юридического лица стали судебные акты о привлечении к административной ответственности и значительные убытки в виде штрафов.

Стоит отметить, что большинство предпринимателей также не владеет информацией, что срок обжалования постановления о привлечении к административной ответственности составляет всего 10 дней. Указанный срок часто нарушается и не подлежит восстановлению в связи с отсутствием уважительных причин его несоблюдения, что также лишает предпринимателей права на защиту своих прав и законных интересов в административном производстве.

При таких обстоятельствах Уполномоченным принято решение о необходимости правового просвещения предпринимателей в сфере административного производства через средства массовой информации, на сайте Уполномоченного, путем проведения семинаров по соответствующим темам.

Зачастую к Уполномоченному обращаются как к последней инстанции, пройдя все предусмотренные законом процедуры. Предприниматели возмущаются, что должностные лица не реагируют на их обращения или предоставляют формальную отписку. В свою очередь, это порождает новый поток жалоб, сроки решения конкретных вопросов затягиваются, вызывая значительные материальные и временные потери. В подобных случаях роль

института Уполномоченного, как своеобразного медиатора во взаимоотношениях между бизнесом и властью, необычайно высока. После рассмотрения обращения Уполномоченным по существу, оно не откладывается в архив, а ставится на контроль Уполномоченного до момента полного разрешения конфликта.

2.9. Предложения по повышению эффективности деятельности института Уполномоченного

В ходе рассмотрения обращений предпринимателей Уполномоченный столкнулся с тем, что зачастую у него отсутствуют полномочия и правовые механизмы, позволяющие оказать предпринимателю помощь в целях защиты его прав и законных интересов во взаимодействии с органами власти. В частности, следующие.

1) Отсутствие права выступать в судах общей юрисдикции.

К Уполномоченному обращаются предприниматели, в отношении которых возбуждено административное производство, дело рассматривается в суде общей юрисдикции. Уполномоченный, в соответствии с КоАП РФ, Федеральным законом №78-ФЗ, Законом Томской области №242-ОЗ не наделен правом защищать интересы предпринимателей в судах общей юрисдикции, что лишает его возможности оказать необходимую помощь, направленную на прекращение административного производства, снижение размера штрафных санкций. В таких случаях Уполномоченный может оказать предпринимателю помощь лишь в подготовке процессуальных документов.

Способом решения данной проблемы может стать внесение изменений в ст. 25.5.1. КоАП РФ в части дополнения ее положениями, позволяющими региональным уполномоченным по ходатайству лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении в области предпринимательской деятельности, быть допущенными к участию в деле в качестве защитника.

2) Обращения Уполномоченного к органу, издавшему правовой акт, необязательны к исполнению.

В соответствии с п. 2 ст. 5 закона Томской области №242-ОЗ Уполномоченный имеет право обращаться в суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов. Вместе с тем, возникают ситуации, когда Уполномоченный в своей деятельности выявляет

муниципальные или региональные правовые акты, требующие внесения изменений или признания недействительными отдельных положений, указанных нормативных правовых актов. Но при этом обращение Уполномоченного в орган, издавший правовой акт, о необходимости внесения в него изменений, носит рекомендательный характер и не обязательно для исполнения.

Так, например, Уполномоченный обратился в администрацию Города Томска о необходимости внесения изменений в Порядок размещения временных (некапитальных) объектов на территории муниципального образования «Город Томск», утвержденный постановлением Мэра города Томска от 04.09.2007 № 536 в части исключения положений, касающихся необходимости согласования размещения временных объектов на земельных участках, находящихся в частной собственности. Несмотря на то, что отдельные положения муниципального нормативного правового акта нарушают права предпринимателей в части размещения временных объектов на земельных участках, находящихся в частной собственности, указанное обращение не было удовлетворено Администрацией города Томска.

Для решения указанной проблемы необходимо внести изменения в п. 2 ч. 3 ст. 10 Федерального закона №78-ФЗ, дополнив ее правом уполномоченных на обжалование муниципальных нормативных правовых актов и правовых актов регионального уровня.

3) Сотрудники Аппарата Уполномоченного лишены возможности участвовать в выездных проверках.

Согласно п. 5 ч. 3 ст. 10 Федерального закона №78-ФЗ, уполномоченные по защите прав предпринимателей в субъекте РФ при осуществлении своей деятельности наделены правом с письменного согласия заявителя принимать участие в выездной проверке, проводимой в отношении заявителя в рамках государственного контроля (надзора) или муниципального контроля. При этом, согласно позиции прокуратуры Томской области, право принимать участие в выездной проверке неразрывно связано с личностью Уполномоченного, в связи с этим в проверках может участвовать исключительно сам Уполномоченный, а сотрудники его Аппарата указанным правом не наделены. Вместе с тем, в силу п. 1 ст. 9 Закона Томской области №242-ОЗ Аппарат Уполномоченного осуществляет правовое, организационно-хозяйственное, информационно-справочное и иное обеспечение деятельности Уполномоченного, в том числе и при участии в проверках, поскольку именно юристы — сотрудники аппарата в большей мере

владеют знаниями, касающимися оценки правомерности действий контрольно-надзорных органов при проведении проверки. Кроме того, возможна ситуация, когда предприниматели из разных муниципальных образований Томской области обратятся с заявлениями об участии Уполномоченного в проверках, назначенных на одно и то же время. В такой ситуации, в соответствии с позицией Прокуратуры, Уполномоченный вынужден будет отказать одному из предпринимателей в реализации его права, прямо предусмотренного действующим законодательством.

В связи с изложенным, в целях защиты прав предпринимателей считаем необходимым внести изменения в пп. 5 п. 3 ст. 10 Федерального закона №78-ФЗ в части возможности делегирования права участия в проверках сотрудникам Аппарата Уполномоченного.

4) Не предусмотрена ответственность за нарушение сроков предоставления информации по запросу Уполномоченного.

В рамках реализации своих функций Уполномоченный вправе направить обращение в органы власти и местного самоуправления о предоставлении необходимой информации, ответ на которое, с приложением необходимых документов и материалов, должен быть направлен в срок, не превышающий пятнадцати дней со дня получения соответствующего обращения. Вместе с тем, действующим законодательством не предусмотрена ответственность за нарушение сроков предоставления информации Уполномоченному.

Так, например, ответ на запрос Уполномоченного, направленный в Администрацию Колпашевского района в рамках рассмотрения жалобы предпринимателя, был получен с нарушением пятнадцатидневного срока, что лишило Уполномоченного возможности оперативно провести анализ фактов, изложенных в жалобе, и применить соответствующий способ защиты прав предпринимателя.

Считаем необходимым внести изменения в ч. 3 ст. 17.2.2 КоАП РФ в части установления административной ответственности за нарушением сроков предоставления информации (документов, материалов, ответов на обращения) не только Уполномоченному при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, но и региональным уполномоченным.

3. Условия ведения предпринимательской деятельности в Томской области: оценка состояния и проблем развития

3.1 Мониторинг состояния малого и среднего бизнеса

В 2014 году Томская Торгово-промышленная палата совместно с кафедрами политологии и социологии Томского государственного университета провела социологическое исследование состояния малого и среднего бизнеса Томской области. Основные результаты мониторинга показывают следующее.

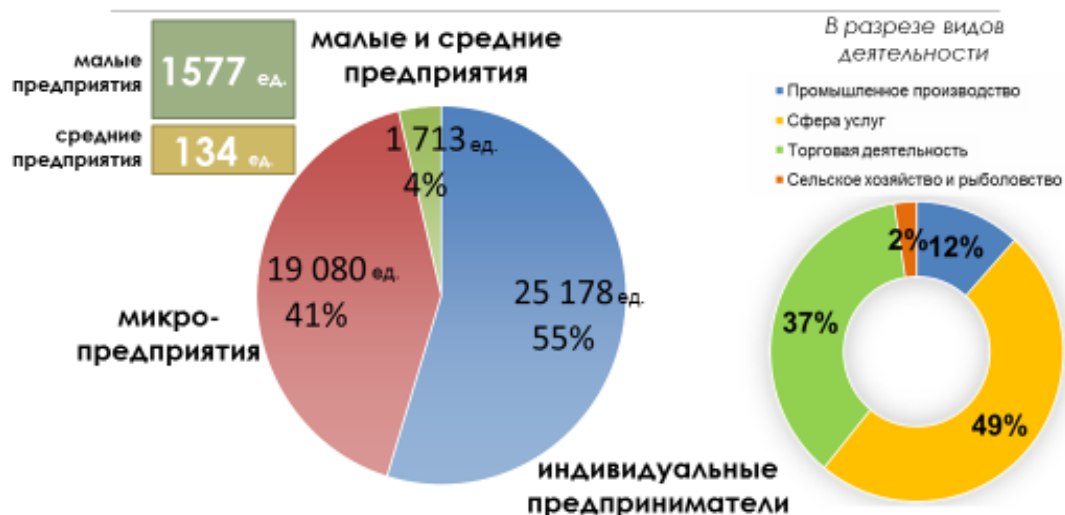
Динамика численности зарегистрированных субъектов малого и среднего бизнеса за период 2010-2014 гг. характеризуется отрицательными показателями («минус» 2,5 % к уровню 2010 года). Обращает на себя внимание резкое (на 6,3 тысячи человек) сокращение в 2013 году числа индивидуальных предпринимателей, вызванное повышением обязательных отчислений во внебюджетные фонды.

Динамика численности
субъектов малого и среднего бизнеса



В общем числе субъектов предпринимательской деятельности 96% приходится на ИП и микропредприятия. С точки зрения видов деятельности лидирующие позиции занимают торговля и сфера услуг.

Структура численности субъектов малого и среднего бизнеса

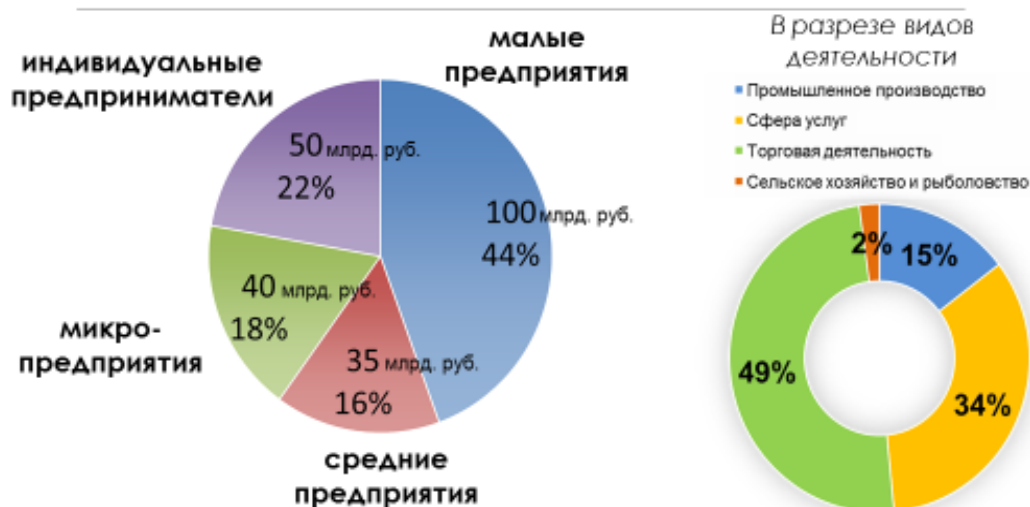


Доля малого и среднего предпринимательства в обороте организаций региона в 2014 году составила почти 31 %, при этом вклад малых и средних предприятий в 2014 году составил почти 140 млрд. руб. Однако темпы роста их оборота заметно отстают от интегральных показателей организаций Томской области.

Динамика годового оборота субъектов малого и среднего бизнеса



Структура годового оборота субъектов малого и среднего бизнеса



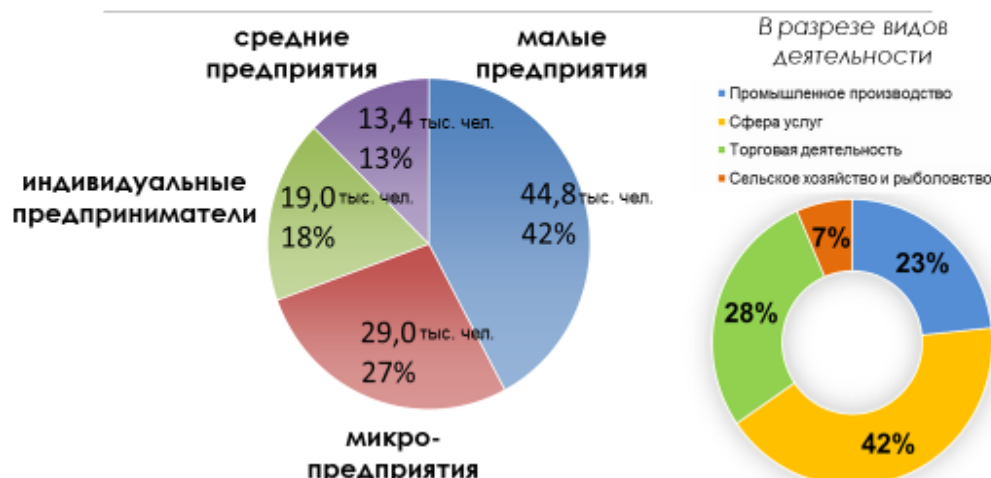
131 тысяча человек занята в сфере малого и среднего бизнеса (с учетом численности индивидуальных предпринимателей), что обеспечивает занятость 40,1 % работников. Обращает на себя внимание динамика численности работников организаций региона: разница в 5 – 8 пунктов говорит о том, что по меньшей мере 15-25 тыс. человек выключены из официальной занятости, находятся «в тени».

Динамика численности занятых в сфере малого и среднего бизнеса



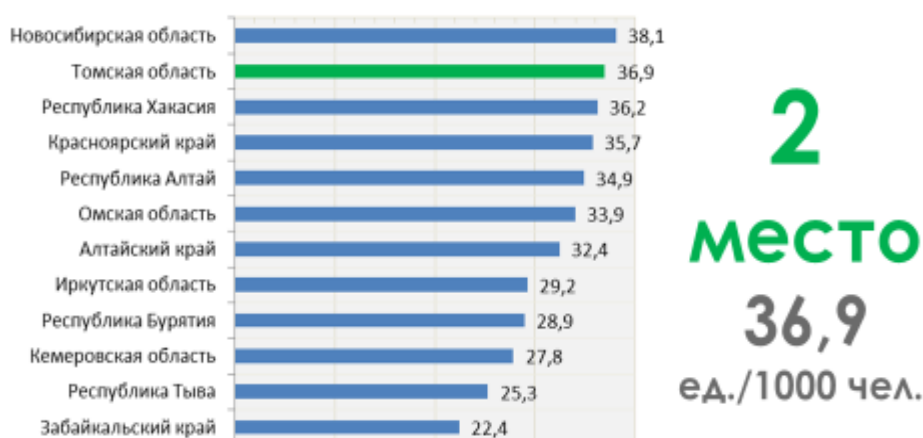
*оценка 2014 г. по среднесписочной численности работников с учетом численности индивидуальных предпринимателей

Структура численности занятых в сфере малого и среднего бизнеса



По количеству субъектов МСП Томская область сохранила ведущие позиции среди регионов Сибирского федерального округа. То есть за предыдущие годы задача формирования благоприятного предпринимательского климата была выполнена качественно, поэтому даже под влиянием крайне негативных внешних факторов регион остался в лидерах.

Место Томской области в СФО по количеству зарегистрированных субъектов МСП



По показателю производительности в расчете на каждого работника, занятого на предприятиях малого и среднего бизнеса, регион входит в пятерку лидеров.

Место Томской области в СФО по производительности предприятий МСП



5
место
1947
тыс. руб./
1 работника

По результатам опроса перспективы развития своего бизнеса предприниматели видят туманными – они не предвидят массового сокращения деятельности, не пытаются оценивать даже среднесрочные перспективы – бизнес привык к своему неустойчивому положению.

Оценка перспектив развития по мнению руководителей субъектов МСП



3.2. Оценка влияния административной и регуляторной среды на развитие малого и среднего бизнеса

С 9 по 27 февраля 2015 года по заказу Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей проведен социологический опрос в Российской Федерации: «Мнение собственников и руководителей высшего звена средних и малых компаний об административной среде в Российской Федерации». Опрос был проведен в 83 субъектах Российской Федерации, за исключением Республики Крым и города федерального значения Севастополя. Выборка опроса составила 4149 человек.

Цель опроса — оценить влияние административной и регуляторной среды на развитие малого и среднего бизнеса в России, а также оценить уровень коррупционного воздействия на бизнес.

Опрашивались собственники и руководители высшего звена компаний (директора и их заместители) в сферах промышленного производства, сельского хозяйства, торговли и услуг. Среди опрошенных 79,1 % составили руководители или владельцы предприятий, 20,9 % — заместители руководителей предприятий. Более половины (56,6%) опрошенных бизнесменов отнесли свои предприятия к категории малого бизнеса, остальные — к категории среднего. К основным видам деятельности организаций, которые возглавляют респонденты, относятся строительство (20,1% ответов), промышленность (19,9%) и розничная торговля (18,4%).

В формате общероссийского опроса региональным Уполномоченным совместно с Томской Торгово-промышленной палатой был проведен опрос предпринимателей Томской области. Его результаты были использованы как для подготовки документов федерального уровня, так и для оценки степени влияния административной среды на развитие малого бизнеса в регионе. Некоторые ключевые показатели регионального опроса представлены ниже.

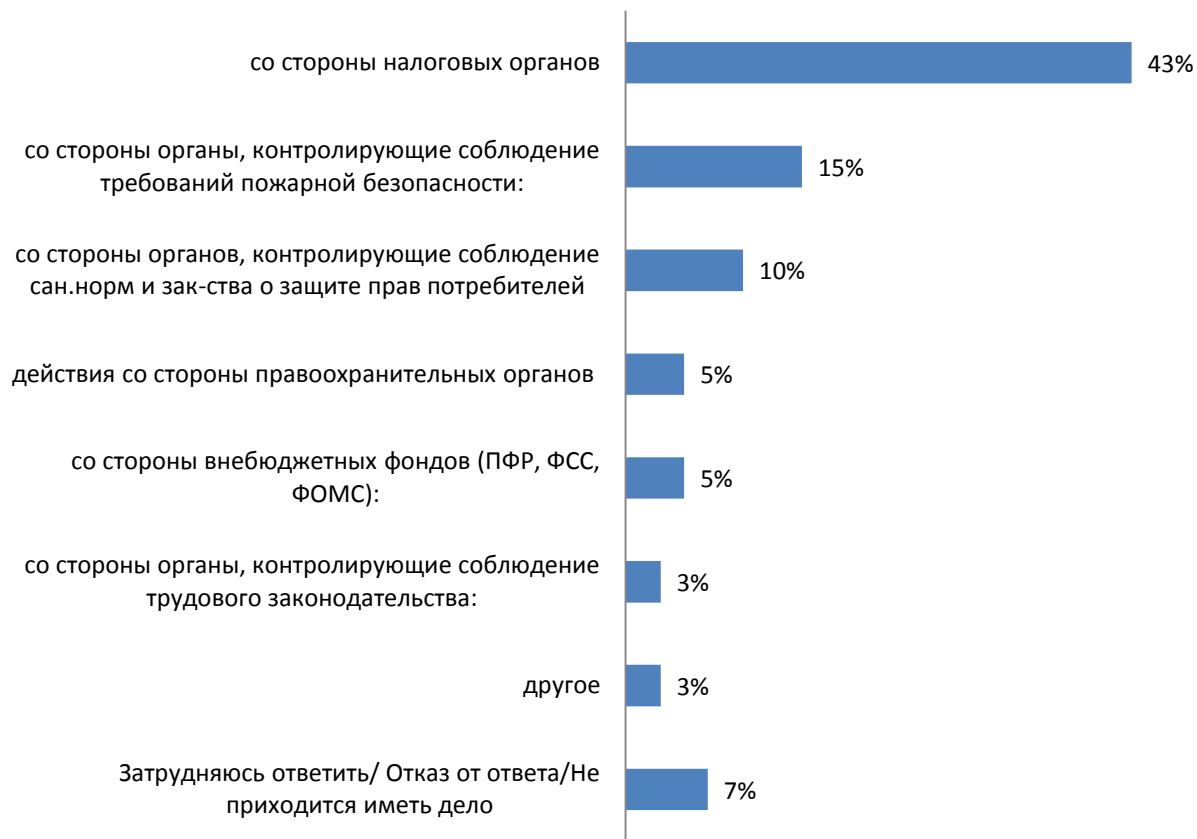
По виду экономической деятельности в выборке доминировали следующие направления: розничная торговля и общественное питание (28%), операции с недвижимым имуществом (20%), бытовые услуги, включая гостиничное дело (20%). С долей в 5% представлены такие сферы, как промышленность, оптовая торговля и бизнес-услуги, консалтинг. По 4% — средства массовой информации (далее СМИ), маркетинг, реклама, геология, разведка недр, геодезическая и гидрометеорологическая службы. По остальным направлениям — менее 3%.



По количеству предписаний и проверок лидируют налоговые органы (43 %). На втором месте — органы, контролирующие пожарную безопасность (15 %). На третьем — органы, контролирующие соблюдение санитарных норм и законодательство о защите прав потребителей (10 %). Правоохранительные органы и внебюджетные фонды — по 5 %. Соблюдение трудового законодательства — 3 %.

По мнению большинства опрошенных, за последние три года административная нагрузка на бизнес увеличилась (63 %). Значительная часть опрошенных отметили, что нагрузка «не изменилась» (21 %). Лишь 6 % отметили, что нагрузка на бизнес уменьшилась, 10 % затруднились с ответом

Предписания, проверки и получение документов со стороны каких органов Вы считаете наиболее обременительными для бизнеса, т.е. отнимающими у Вас много сил, времени или финансов?



По мнению 47 % опрошенных, количество согласовательных/разрешительных процедур увеличилось в связи с тем, что растет бюрократия. Еще 40% считают, что ничего не изменилось. Лишь 1% опрошенных считает, что количество процедур сократилось.



Отнюдь не все получают результаты рассмотрения документов в установленные сроки (34 %), а 27 % опрошенных отметили, что в установленные сроки рассматривается 80 % процедур, еще 23 % получают 60 % процедур своевременно.



Наиболее значимыми из разрешительных/согласовательных процедур, по мнению опрошенных, являются: государственная регистрация (53 %), выдача разрешений и других согласовательных документов (36 %), а также государственные разрешения в форме реестров/списков (11 %).

В топ-5 наиболее значимых проблем, связанных с прохождением административных процедур, были названы: продолжительность времени получения результата (39 %), избыточность требований (23 %), проблемы, связанные с процедурой получения/подачи документов (21 %), размытость требований (17 %) и несоответствие требований современным реалиям (15 %).

Необходимо особое внимание уделить снижению административных барьеров для субъектов малого предпринимательства, как наиболее динамично развивающегося сектора экономики, что должно рассматриваться, как резерв роста экономики.

Примечательно, что по итогам исследования свой уровень юридической грамотности оценивают как низкий 43 % опрошенных, как средний — 27 %. Еще 23 % отметили, что в их компании работают грамотные специалисты. Лишь у 5 % опрошенных — высокий уровень юридической грамотности. 2 % затруднились с ответом.

Отдельного внимания заслуживают вопросы, посвященные взаимодействию с контрольно-надзорными органами.

Далее приведены некоторые из них:



45 % участников опроса отметили, что в ходе проверки фиксировались нарушения со стороны контрольно-надзорных органов.



58% опрошенных ответили, что сталкивались со злоупотреблением при проведении проверок.

По количеству проверок с большим отрывом лидирует Федеральная налоговая служба (92 %). Эта структура получила наибольшее количество негативных оценок по итогам проведения проверок (98 %). На втором месте по количеству проверок — Роспотребнадзор (27 %). Эта госструктура также получила большое количество негативных оценок по итогам проверок (17 %). На третьем месте по количеству проверок — судебные органы (14%), у этой структуры 8 % негативных отзывов по итогам проверок.

Изменения законодательства за последние несколько лет привели к тому, что введение упрощенного режима налогообложения резко усложнилось. Частая смена форм отчетности и порядка предоставления информации для ФНС и ПФР приводит к ошибкам в документах и, как следствие, штрафам. Жизнь малого бизнеса усложняют многочисленные коды и классификации (ИНН, КПП, ОГРН/ОГРНИП, ОКОНХ, ОКВЭД, ОКТМО, БК и проч.), смысл которых большинству предпринимателей не ясен, постоянные новации по их изменению обременительны. Упрощенная система налогообложения играет существенную роль в минимизации финансовых и трудовых затрат для многих субъектов малого бизнеса.

Также одной из серьезных проблем представляется то, что каждый предприниматель, имеющий наемных работников, должен выступать агентом по НДФЛ и оплачивать страховые взносы и другие платежи за своего работника. В крупной компании для этого существует своя бухгалтерия, а

малый бизнес для этих целей либо должен нанимать бухгалтера на аутсорсинге (что ведет к дополнительным расходам), либо вынужден выплачивать «серую» зарплату. Снижение налогов на оплату труда или освобождение от них позволит увеличить «белую» зарплату и высвободить средства для развития бизнеса. Данное предложение нельзя рассматривать с точки зрения снижения бюджетного наполнения, так как при данном подходе снижается острота проблемы занятости населения, что в свою очередь экономит бюджетные средства, выделяемые в виде дотаций безработному населению.

Из двух приведенных ниже диаграмм видно, как оценивается предпринимателями увеличение налоговой нагрузки.



Подавляющее большинство опрошенных отметили, что в случае повышения налогов положение их компании будет критическим (85 %). Еще 12 % выбрали вариант ответа «неприятное». Лишь 3 % отметили, что повышение налогов не окажет существенного влияния на их бизнес.

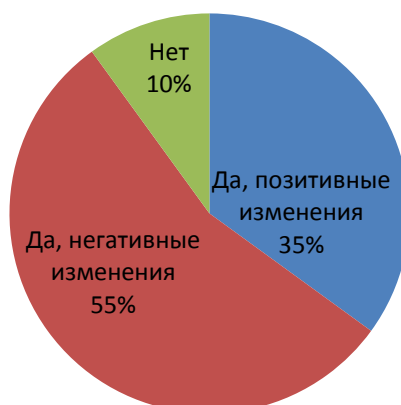


Стратегии поведения в ситуации повышения налогов разные: 42 % будет перекладывать свои издержки на конечных потребителей, 18 % будут компенсировать за счет своей прибыли и 21 % ликвидирует свой бизнес.



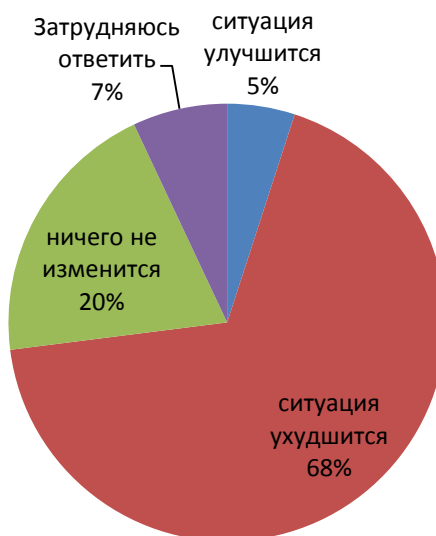
Более половины опрошенных уверены, что в связи с санкциями экономическая ситуация в стране ухудшилась, 25 % выбрали вариант ответа «не изменилась». Лишь 1 % считает, что произошло улучшение экономической ситуации.

Чувствуете ли Вы какие-либо изменения в сфере государственного регулирования в связи с принятием санкций для Вашей компании?



В связи с введением санкций 55 % компаний видят негативные изменения в сфере государственного регулирования, 35 % считают, что происходят позитивные изменения.

Как Вы оцениваете перспективы развития своего бизнеса в ближайшей перспективе (следующем году)?



Ближайшие перспективы для своего бизнеса предприниматели оценивают, в основном, негативно: 68 % считают, что ситуация ухудшается. 20 % выбрали вариант ответа «ничего не изменится». Лишь 5 % опрошенных думают, что ситуация улучшится.

Как видно из последних диаграмм, предпринимательское сообщество довольно пессимистично реагирует на экономическую ситуацию,

сложившуюся в стране в последнее время, в том числе, и в связи с вводом в отношении России экономических санкций. Эта реакция, судя по всему, также отразилась и в оценке развития своего бизнеса в ближайшей перспективе.

Однако, следует отметить, что сложившаяся ситуация позволяет обратить внимание властей на отрасли экономики с менее маржинальными показателями, чем нефтегазовая.

По результатам общероссийского опроса сделаны следующие выводы:

- более половины респондентов (51,8 %) считают, что административная нагрузка на их бизнес за последний год увеличилась;
- каждый третий бизнесмен ответил, что административная нагрузка на его бизнес составляет более 20 % от выручки, и каждый четвертый — от 10 до 20 %;
- каждый восьмой респондент заявил, что средние временные затраты, связанные с процедурой оформления документов для вывода их продукции на рынок, занимают от 6 месяцев до 1 года, еще 6,3 % опрошенных отметили, что на это требуется больше 1 года; в то же время, каждый пятый респондент ответил, что никогда не сталкивался с этими процедурами;
- по словам опрошенных, более 40 % компаний за прошедший год подверглись от 1 до 3 проверок;
- при ответе на вопрос об обоснованности выявленных нарушений мнения респондентов, подвергавшихся проверкам в 2014 году, разделились следующим образом: 49,2 % бизнесменов согласились с тем, что в основном нарушения были обоснованы, 42,6 % заявили, что они были не обоснованы;
- наибольшее число ревизий выполнили такие ведомства, как ФНС России (49,4 % ответов), Роспотребнадзор (44,7 %) и МЧС России (38 %);
- шансы выиграть судебное разбирательство, если их оппонентом будут государственные органы, считают высокими только 3,4 % респондентов;
- около половины респондентов (47 %) ответили, что ощущают негативное влияние на свой бизнес со стороны теневых компаний-конкурентов;
- по мнению опрашиваемых собственников и руководителей высшего звена компаний, в рейдерских захватах наиболее опасной является поддержка этих действий со стороны МВД России (39,4 % ответов респондентов), ФСБ России (30,5 %) и Прокуратуры Российской Федерации (28,8 %);
- почти половина опрошенных (46,4 % респондентов) знает о создании особо благоприятных условий для отдельных фирм со стороны представителей власти, использующих свое служебное положение;

- две трети респондентов в целом положительно оценивают качество государственных и муниципальных услуг, предоставляемых в электронной форме для предпринимателей;
- около 60 % респондентов считают, что происходящие кризисные явления в целом значительно ухудшили ситуацию для развития предпринимательской деятельности в их регионе в связи с чем каждый третий опрошенный предприниматель заявил, что в ближайшие 2-3 месяца намерен увеличить стоимость продукции (услуг) своего предприятия;
- меры, принимаемые Правительством РФ и региональными властями в целях стабилизации экономической ситуации (на начало 2015 года), считают неэффективными почти половина респондентов (47,6 и 48,4 % респондентов соответственно).

4. Предложения по улучшению предпринимательского климата

Мониторинг состояния предпринимательского климата, результаты проведенного опроса о влиянии административной и регуляторной среды, а также анализ обращений предпринимателей к Уполномоченному, позволили сформулировать предложения по улучшению предпринимательского климата как в Томской области, так и в РФ в целом. Часть предложений сформулированы в формате обсуждения — ситан (ситуационный анализ). Эти предложения приведены в Приложении к настоящему Докладу и направлены Уполномоченному при Президенте РФ по защите прав предпринимателей для обсуждения на общероссийском уровне и включения в ежегодный доклад Президенту РФ.

Ряд важных проблем развития бизнеса носят более «глобальный» характер, поэтому они не были включены в ситаны. Варианты решения этих проблем обсуждаются в экспертных сообществах и органах власти разного уровня, но пока носят декларативный характер. Актуальные для Томской области факторы, определяющие предпринимательский климат в регионе, условно разделены на три группы:

- организационно-административные,
- финансовые,
- психологические.

4.1. Организационные (административные) факторы

1) Одной из проблем для начинающих предпринимателей является сложность процедур, которые необходимо пройти до начала реальной деятельности. Это часто является непреодолимым препятствием для лиц, желающих заниматься бизнесом. Речь идет не о процедуре регистрации ИП или юридического лица — они не вызывают заметных сложностей. Начало деятельности в ряде сфер связано с преодолением многочисленных разрешительных/согласовательных процедур. Далеко не всем начинающим предпринимателям удастся преодолеть эти барьеры и начать бизнес. Более того, принимаемые органами власти меры по сокращению сроков получения разрешительной/согласовательной документации не приводят к устранению административных барьеров, так как одним из основных препятствий в этой сфере является разница в оценке величины и размеров административного влияния со стороны государственных органов и предпринимательского сообщества.

Так, к примеру, сроки проведения разрешительных/согласовательных процедур четко регламентированы законодательством и в подавляющем большинстве случаев соблюдаются. Однако, предпринимателями ситуация воспринимается иначе: должностное лицо начинает отсчет срока, к примеру, выдачи разрешения на строительство, с момента предоставления предпринимателем полного пакета документов и, как правило, выдает его в установленные законом сроки. Однако предприниматель ведет свой отчет срока получения разрешения, включающий в себя, в том числе, и время, потраченное на сбор всех необходимых подготовительных документов, которое порой в разы превышает сроки, установленные для выдачи конечного документа. Следовательно, уменьшение регламентированных сроков и контроль за их выполнением не приведут к ощутимому улучшению ситуации.

Указанная проблема зачастую усугубляется некомпетентностью самих предпринимателей. Несомненно, работу по сокращению сроков проведения разрешительных/согласовательных процедур проводить необходимо, однако, в первую очередь, **необходимо переориентировать работу чиновников на качественные характеристики ведения деятельности как в ходе рассмотрения документации, так и на предварительном (заявительном) этапе. Возможно, необходимо обеспечить предметное консультирование (сопровождение) предпринимателя при прохождении «административных лабиринтов». Такое сопровождение возможно организовать путем расширения сферы деятельности существующих**

многофункциональных центров (далее МФЦ) по оказанию государственных и муниципальных услуг.

2) Существенные для предпринимателей издержки вызваны неоправданной активностью контрольно-надзорных органов. Основной проблемой остается то, что цель должностных лиц при проведении проверки — не реализация профилактических мер, направленных на недопущение нарушений законодательства или снижение рисков при осуществлении деятельности, а карательная функция по выявлению максимального числа правонарушений, пусть даже незначительных. Зачастую контролирующие органы заранее планируют определенное количество предписаний, которые они намереваются выдать, а также число протоколов об административных правонарушениях. Повсеместно распространена «палочная» система — результативность проверяющих измеряется не эффективностью предупредительно-разъяснительных мероприятий и уменьшением числа неблагоприятных случаев (возгораний, отравлений, загрязнений, аварий и т.д.), а количеством наказаний и величиной штрафов. Следует отметить, что зачастую данная проблема носит как административный, так и финансовый характер, поскольку соразмерность применяемых штрафных санкций, наложенных на предпринимателя в результате проведенной проверки, бывает несопоставимой с его финансовыми возможностями.

По требованию руководства страны общее количество проверок бизнеса сокращается. Вместе с тем, фактически при этом меняется их структура (увеличивается доля внеплановых проверок) и ужесточаются требования к предпринимателям. В Томской области в 2014 году проведены около 13 700 проверок (без учета проверок налоговой инспекции и внебюджетных фондов), из них внеплановых — 8 200, что составило 60 % от общего числа проверок. Контрольно-надзорные органы работают как отлаженный механизм, перед которым предприниматели ощущают себя беспомощными и бесправными.

Решением проблемы может стать организация действенной оперативной правовой помощи предпринимателям при проведении в отношении них проверок, а также внедрение на деле риск-ориентированной модели проведения проверок и смещение акцента с выявления нарушения любой ценой на принятие предупредительно-разъяснительных мер, в том числе и по факту выявления первого нарушения. Возможно, одним из вариантов было бы применение так называемого «условного» наказания. Например, при первичном нарушении на предпринимателя накладывается условный (отложенный) штраф и дается разумный срок для устранения нарушения. Если же в ходе повторной

проверки нарушения выявляются вновь, то отложенный штраф активируется и взимается в увеличенном размере — с учетом вновь наложенного штрафа.

Таким образом, у предпринимателя появляется возможность самостоятельно устранить нарушения и продолжать добросовестно трудиться, принося доход государству. В то же время злостные нарушители будут выявлены и наказаны должным образом.

Кроме того, снизить административную и финансовую нагрузку на представителей бизнес-сообщества помогло бы **уменьшение размеров административных штрафов и максимально возможного срока административного приостановления деятельности**, составляющего в настоящее время 3 месяца, для **субъектов малого и среднего предпринимательства при отсутствии тяжелых последствий административного правонарушения**.

3) В настоящее время многие муниципальные образования, прежде всего сельские, практически не имеют налоговых поступлений в свои бюджеты от деятельности местных предпринимателей. Требуется стимулирование глав муниципальных образований в поддержке и развитии предпринимательства на их территориях. Возможным решением данной проблемы могло бы стать **смещение налоговых отчислений предпринимателей в пользу местных бюджетов, а также введение в качестве ключевых показателей эффективности при оценке деятельности глав муниципалитетов количественные и качественные характеристики темпов развития малого бизнеса и процент занятости местного населения на предприятиях данного сектора в муниципальном образовании**.

4.2. Финансовые факторы

1) Отмена налогового режима в виде единого налога на вменённый доход (далее ЕНВД), планируемая в 2018 году, может крайне негативным образом отразиться на субъектах малого бизнеса, так как альтернатива в виде патентной системы налогообложения требует доработки в части возможности уменьшения налога на сумму начисленных и уплаченных страховых взносов, а также расширения перечня видов деятельности, в отношении которых ее можно применять. Необходимо отметить, что в настоящее время патентную систему в Томской области используют лишь 0,2% субъектов предпринимательской деятельности.

В целях предупреждения закрытия или ухода в тень большого количества малых предприятий предлагается **отложить запланированную отмену**

налогового режима в виде ЕНВД не менее чем до 2020 года при условии стабилизации работы патентной системы к моменту отказа от данного налогового режима.

2) Одним из факторов, негативно влияющих на развитие малого бизнеса, является невысокий размер предельного годового дохода, позволяющего применять упрощенную систему налогообложения.

Для решения этой проблемы **необходимо ускорить рассмотрение законопроекта № 561736-6 «О внесении изменений в статьи 346.12 и 346.13 части второй Налогового кодекса Российской Федерации (в части изменения параметров, установленных для применения упрощенной системы налогообложения)», предусматривающего увеличение предельного размера годового дохода для применения упрощённой системы налогообложения (далее УСН) до 200 млн. рублей.**

3) В настоящее время страховые отчисления предпринимателей во внебюджетные государственные фонды очень высоки, что тормозит развитие предпринимательства и приводит к прекращению осуществления предпринимательской деятельности.

Необходимо поддержать инициативу, изложенную в предложениях Комитета Государственной Думы по экономической политике Федерального Собрания Российской Федерации, о бессрочном снижении страховых взносов до 14% с 1 июня 2015 года для предприятий малого и среднего бизнеса.

4) Существует значительное количество неналоговых выплат, связанных с оформлением экспертиз, лицензий, разрешений (например, связанных с обращением отходов, оценкой условий труда и т.д.), которые становятся дополнительной финансовой нагрузкой для предпринимателей, часто неподъемной для бизнеса.

Для решения данной проблемы требуется **провести системную работу по ограничению подобных выплат, а на ряд процедур ввести мораторий до 2020 года.**

5) Одной из самых значимых проблем, связанных с административными барьерами, по результатам опроса предпринимателей Томской области, являются частые изменения в сфере налогообложения.

Возможным решением данной проблемы могло бы стать **введение моратория на изменения Налогового кодекса и форм бухгалтерской отчетности сроком не менее трех лет.** Это позволило бы стабилизировать текущую деятельность предпринимателей, а также минимизировать ошибки в отчетности, и, как следствие, избежать связанных с этим штрафов.

6) Значимыми факторами поддержки субъектов предпринимательской деятельности являются различные федеральные, региональные и местные программы, предусматривающие бюджетные выплаты. Особенно, если предприниматель быстро и легко может найти информацию и получить консультативную помощь в отношении региональных и местных программ.

Необходимо создание единого источника информации о программах поддержки федерального уровня в удобном и понятном для предпринимателя виде. Еще более важна консультационная поддержка при оформлении заявочных и конкурсных процедур.

7) Серьезной финансовой проблемой, препятствующей развитию малого и среднего предпринимательства, является ограниченная доступность кредитных ресурсов при существующих процентных ставках. Причем не только для инвестиционной, но также для текущей операционной деятельности предпринимателей. Помимо повышения ставок на вновь получаемые кредиты, многим предпринимателям кредитными организациями в одностороннем порядке были повышены процентные ставки по ранее взятым кредитам, снизить которые возможно лишь в суде.

Решением данной проблемы мог бы стать запрет на одностороннее повышение кредитными организациями ставок на ранее выданные кредиты. Положительную роль в развитии бизнеса могло бы также сыграть установление льготной ставки предоставления финансирования банкам под задачи обеспечения кредитования уже начатых инвестиционных проектов в сфере малого и среднего предпринимательства.

8) Источником существования многих коммерческих организаций являются заказы от бюджетных учреждений и государственных корпораций. Законодательство о государственных закупках предусматривает обязанность заказчиков размещать часть заказов у предприятий малого бизнеса. Вместе с тем, требуются более действенные меры по доступу малых предприятий к подобным заказам.

Необходимо разработать механизм участия представителей малого и среднего бизнеса в формировании государственного и муниципального заказа, а также развить систему авансирования и контроля за своевременностью и корректностью проведения расчетов со стороны заказчиков.

9) В Томской области был принят ряд правовых актов, утверждающих кадастровую стоимость земельных участков различных категорий земель, что привело к заметному увеличению размеров налога на землю, арендных платежей, и, соответственно, негативно отразится на дальнейшем развитии

предпринимательства. Кроме того, в городе Томске были увеличены коэффициенты к ставкам арендной платы на землю, что, вместе с увеличением кадастровой стоимости, привело к четырехкратному увеличению размера арендной платы в отношении определенных категорий земельных участков.

Частичным решением данной проблемы могло бы стать **введение моратория на увеличение коэффициента к ставкам арендной платы на землю до 2020 года, так как размер арендной платы увеличился пропорционально росту кадастровой стоимости земельных участков, и, соответственно, дополнительное применение коэффициентов может привести к негативным последствиям.**

4.3. Психологические факторы

В общественном сознании существуют психологические барьеры, связанные с негативным отношением к предпринимательской деятельности, которые необходимо снять или существенно уменьшить. Для этих целей требуется специально организованная системная пропаганда по вовлечению в предпринимательство новых участников.

Многие из перечисленных предложений включены в доклад Государственному совету РФ «О мерах по развитию малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации». В зависимости от принятых Государственным советом решений, последующих организационных мероприятий и новаций законодательства будет выстроена дальнейшая работа Уполномоченного.

Заключение

В 2014 году решены организационные вопросы функционирования аппарата Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области, выстроены отношения с большинством объединений предпринимателей, открыта общественная приемная Уполномоченного при Президенте РФ по правам предпринимателей, началась системная работа с обращениями и в настоящее время число обращений увеличивается ежемесячно.

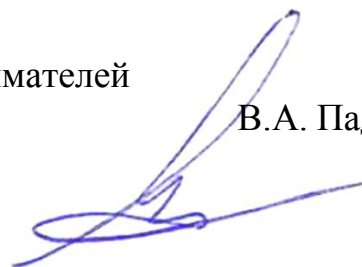
Быстрое становление института Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области стало возможным благодаря активному участию в этом процессе Губернатора Томской области и его заместителей, депутатов Законодательной Думы Томской области, руководства Департамента промышленности и развития предпринимательства Томской области, Томской торгово-промышленной палаты и Фонда развития малого и среднего предпринимательства Томской области.

В условиях существующей экономической и политической ситуации есть соблазн быстро наполнить бюджет, увеличив давление на бизнес. Но развитие страны в долгосрочной перспективе может обеспечить только устойчивый рост бизнеса, способствующий реальной диверсификации экономики, увеличению ее инновационной составляющей, превращению малого и среднего бизнеса в ключевой фактор социально-экономического развития государства.

Поэтому приоритетными остаются вопросы развития предпринимательства, снижения непроизводственных издержек бизнеса, административных барьеров, защиты прав и законных интересов предпринимателей.

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

В.А. Падерин



Системные проблемы в различных сферах предпринимательской деятельности, выявленные в результате проведения ситуационных анализов

Данные материалы были направлены Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей для включения в ежегодный доклад Президенту РФ.

Сфера регулирования: природопользование и экология		
Проблематика	Необходимые решения	Перечень поручений
Положениями Федерального закона от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении», вступающими в силу 01.06.2015, предполагается установление нормативов допустимых сбросов для водопользователей с суммарным объемом водоотведения более 200 м. куб/сутки (категории указанных абонентов определены Постановлением Правительства Российской Федерации от 18.03.2013 № 230), а также необходимость строительства локальных очистных сооружений при осуществлении отдельных видов производственной деятельности (п. 6 ст. 27 Федерального закона № 416-ФЗ). Согласно предварительным расчетам, проведенным предпринимателями, стоимость строительства локальных очистных сооружений в среднем составит не менее 100 000 000 рублей. Помимо этого, для ряда производственных предприятий, расположенных в черте населенных пунктов, остро стоит проблема территориального размещения очистных сооружений с учетом необходимости соблюдения санитарно-защитной зоны, согласно	Статью 27 Федерального закона № 416-ФЗ дополнить частью 7 следующего содержания: «7. В случае, если очистные сооружения, эксплуатируемые организацией, осуществляющей водоотведение, обладают технической возможностью по очистке сточных вод абонента до установленных нормативов, организация, осуществляющая водоотведение и абонент по согласованию с органом исполнительной власти, осуществляющим государственный экологический надзор за сбросом сточных вод таким абонентом, вправе заключить договор об очистке сточных вод абонента до установленных нормативов по нерегулируемой (договорной) цене. Требования к такому договору и порядок его заключения устанавливаются Правилами холодного водоснабжения и водоотведения,	Поддержать необходимость принятия законопроекта № 386179-6 в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации

СНиП 2.04.03-85 от 29.11.2013 «Канализация. Наружные сети и сооружения».	утвержденными Правительством Российской Федерации. Заключение такого договора с абонентами, указанными в абзаце 3 части 1 настоящей статьи, возможно при условии согласования такого договора органом исполнительной власти, осуществляющим государственный экологический надзор.» Указанные предложения содержатся в законопроекте № 386179-6, который находится на рассмотрении во втором чтении в ГД ФС РФ.	
Прибрежная полоса Согласно п.1 ст. 6 Водного кодекса РФ поверхностные водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, являются водными объектами общего пользования, то есть общедоступными водными объектами, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом. В соответствии с п. 6, 7 ст. 6 ВК РФ полоса земли вдоль береговой линии водного объекта общего пользования (береговая полоса) предназначается для общего пользования. Ширина береговой полосы водных объектов общего пользования составляет двадцать метров, за исключением береговой полосы каналов, а также рек и ручьев, протяженность которых от истока до устья не более чем десять километров. Ширина береговой полосы каналов, а также рек и ручьев, протяженность которых от истока до устья не более чем десять километров, составляет пять метров. Береговая полоса болот, ледников, снежников, природных выходов подземных вод	В целях создания благоприятных условий для осуществления предпринимательской деятельности путем устранения барьеров для реализации права на приватизацию земельных участков, необходимых для эксплуатации зданий строений и сооружений, расположенных в береговой полосе водоемов с акваторией менее 0,5 квадратного километра внести изменения в п. 6 ст. 6 Водного кодекса Российской Федерации, изложив второе предложение в следующей редакции: «Ширина береговой полосы каналов, рек и ручьев, протяженность которых от истока до устья не более чем десять километров, а также водоемов с акваторией менее 0,5 квадратного километра составляет пять метров.»	Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации (С.Е. Донскому) подготовить предложения по внесению изменений в Водный кодекс Российской Федерации в части установления ширины береговой полосы водоемов с акваторией менее 0,5 квадратного километра в размере пяти метров

(родников, гейзеров) и иных предусмотренных федеральными законами водных объектов не определяется. Для всех видов водоемов (озера, пруды, обводненные карьеры, водохранилища), независимо от его размера, установлена двадцатиметровая береговая полоса. Согласно п. 8 ст. 27 Земельного кодекса РФ запрещается приватизация земельных участков в пределах береговой полосы, установленной в соответствии с Водным кодексом РФ. Таким образом, приватизация земельного участка необходимого для эксплуатации зданий, строений, сооружений, расположенного в границах береговой полосы водоема, запрещена.		
---	--	--

Сфера регулирования: налоги (создание экономических условий)		
Проблематика	Необходимые решения	Перечень поручений
В соответствии с гл. 26.5 НК РФ Законом Томской области от 09.11.2012 № 199-ОЗ «О патентной системе» с 1 января 2013 года в Томской области введена в действие патентная система налогообложения. Но всего 0,1 % предпринимателей Томской области (200 человек) ее применяют. Несмотря на то, что патентная система призвана заменить систему налогообложения в виде ЕНВД для отдельных видов деятельности, и имеет ряд преимуществ (отсутствие сложной процедуры учета и отчетности) действующее правовое регулирование предусматривает повышенную платежную нагрузку при применении патентной системы (с учетом страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, обязательное медицинское страхование, обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний – далее «страховые взносы») по сравнению с платежной нагрузкой по ЕНВД. В связи с этим она не привлекательная для предпринимателей.	В целях повышения привлекательности патентной системы налогообложения для предпринимателей, необходимо предусмотреть возможность уменьшения налоговых платежей при ее применении на сумму страховых взносов, уплачиваемых предпринимателем за себя и своих наемных работников.	Минэкономразвития РФ подготовить проект Федерального закона о внесении изменений в главу 26.5 Налогового кодекса РФ, предусматривающий возможность уменьшения налоговых платежей при применении патентной системы налогообложения на сумму страховых взносов, уплачиваемых предпринимателем за себя и своих наемных работников.

Сфера регулирования: кадастр, земельные отношения и имущественные права		
Проблематика	Необходимые решения	Перечень поручений
Составление кадастровым инженером документа, являющегося результатом кадастровых работ, само по себе не влечет правовых последствий. Но при этом указанный документ является основанием для принятия Кадастровой палатой решения об осуществлении кадастрового учета и совершении ею соответствующих действий, которые, в свою очередь, порождают правовые последствия для собственника этого объекта. Кадастровая палата не обязана проводить проверку документов – результатов кадастровых работ с точки зрения достоверности содержащихся в них сведений. Поэтому она должна принять решение и осуществить соответствующее действие по кадастровому учету объекта на основании такого документа, даже если фактически он содержит недостоверные сведения. Таким образом, действия кадастровой палаты формально соответствуют Федеральному закону от 24.07.2007 N 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» (далее – Закон о кадастре). На практике возникает следующая проблема. Поскольку кадастровый инженер не является должностным лицом, а документ – результат кадастровых работ не относится к числу ненормативных правовых актов, возможность обжалования которых предусмотрена ст. 198 АПК РФ, ст. 13 ГК РФ, когда из-за неправомерных действий кадастрового инженера собственник объекта вынужден обжаловать действия кадастровой палаты,	Поскольку государство определило деятельность кадастрового инженера по подготовке и составлению соответствующих документов как публичную, наделив кадастрового инженера соответствующими правами и обязанностями при осуществлении такой деятельности, в том числе правом на обжалование отказа в кадастровом учете по составленным им документам, полагаем необходимым внести изменения в Закон о кадастре, а именно наделить кадастрового инженера статусом должностного лица и предусмотреть возможность обжалования его действий по составлению документов- результатов кадастровой деятельности, на основании которых совершены действия Кадастровой палаты по кадастровому учету, в порядке гл. 24 АПК РФ.	Минэкономразвития РФ подготовить проект Федерального закона о внесении изменений в Закон о кадастре и в АПК РФ, предполагающий наделить кадастрового инженера статусом должностного лица и предусматривающий возможность обжалования его действий по составлению документов- результатов кадастровой деятельности, на основании которых совершены действия Кадастровой палаты по кадастровому учету, в порядке гл. 24 АПК РФ.

формально соответствующие закону, но совершенные на основании порочного документа. При этом Законом о кадастре на кадастрового инженера возложены публичные функции по составлению и подготовке документов, необходимых для осуществления кадастрового учета. С этой целью Закон регламентирует: 1) формы деятельности и условия допуска кадастровых инженеров к проведению кадастровых работ; 2) устанавливаются обязательные требования к форме и порядку подготовки документов- результатов кадастровой деятельности. На основании документов – результатов кадастровой деятельности Кадастровая палата осуществляет юридически значимые действия, которые могут влиять на права собственников объектов недвижимости и иных лиц.		
---	--	--

Сфера регулирования: защита прав иностранных инвесторов		
Проблематика	Необходимые решения	Перечень поручений
Согласно подпункту «г» пункта 7 Положения о подготовке и утверждении перечня приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2007 № 419, претендент на включение в перечень приоритетных проектов не должен иметь просроченную кредиторскую задолженность и убытки в течение последних 3 лет. Вместе с тем, убытки являются объективным результатом инвестиционной стадии развития проекта, когда ведется строительство инфраструктуры, осуществляются строительные-монтажные работы, приобретение техники и др. Прибыль начинают генерировать уже созданные производства. Таким образом, реальные инвесторы, начавшие инвестиционную деятельность по реализации проекта и имеющие в связи с этим убытки, в силу прямого указания подпункта «г» п. 7 Положения лишены возможности получить статус приоритетного инвестиционного проекта в области освоения лесов и воспользоваться соответствующими льготами, в том числе: - заключение договоров аренды лесных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без проведения аукциона (п. 3 ст. 74 ЛК РФ);	Утвердить следующие изменения, которые вносятся в постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2007 года № 419 «О приоритетных инвестиционных проектах в области освоения лесов»: в подпункте «г» пункта 7 Положения о подготовке и утверждении перечня приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов, утвержденного указанным постановлением, слова «и убытки» исключить.	Министерству промышленности и торговли Российской Федерации (Д.В. Мантурову) подготовить предложения о внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2007 года № 419 «О приоритетных инвестиционных проектах в области освоения лесов» в части исключения их Положения о подготовке и утверждении перечня приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов, утвержденного указанным, обязанности заявителя подтверждать отсутствие убытков в течение последних 3 лет со дня образования организации.

- применение коэффициента 0,5 к плате за аренду лесного участка, используемого для реализации инвестиционного проекта (Постановление Правительства РФ от 22.05.2007 № 310 «О ставках платы за единицу объема лесных ресурсов и ставках платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности»).		
Сфера регулирования: миграционная политика и трудовое законодательство		
Проблематика	Необходимые решения	Перечень поручений
01.01.2015 в законную силу вступил пункт 1 статьи 15.1 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 115-ФЗ), предусматривающий необходимость документального подтверждения иностранным гражданином, обратившимся за получением разрешения на работу, знания и владения русским языком, знания истории России и основ законодательства Российской Федерации. Привлечение иностранного капитала осуществляется за счет реализации совместных производственных проектов, требующих использование иностранных оборудования и технологий, монтаж и эксплуатацию на первоначальном этапе которых осуществляют китайские специалисты. В связи с длительностью указанных процессов от-	Внести в Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» следующие изменения: 1) в статье 15.1: а) в пункте шестом после слов «на иностранных языках» дополнить словами «иностранные граждане, осуществляющие трудовую деятельность на территории Российской Федерации в связи с реализацией федеральных и региональных инвестиционных проектов с участием иностранных инвесторов,»	Федеральной миграционной службе Российской Федерации (Ромодановскому К.О.) подготовить предложения о внесении изменений в Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», предусматривающих, что от подтверждения владения русским языком, знания истории России и основ законодательства Российской Федерации при подаче заявления о выдаче разрешения на работу освобождаются иностранные граждане, осуществляющие трудовую деятельность на территории Российской Федерации в связи с реализацией

ношения с иностранными работниками, осуществляющими трудовую деятельность в России, оформляются путем заключения трудовых договоров и получением разрешения на работу. Более того, иностранные специалисты, осуществляющие трудовую деятельность в рамках реализации инвестиционных проектов, не являются высококвалифицированными специалистами по смыслу статьи 13.2 Федерального закона № 115-ФЗ, поскольку их заработная плата не превышает двух миллионов рублей из расчета за один год. Указанная проблема актуальна для многих регионов Российской Федерации, где в рамках реализации инвестиционных проектов с участием иностранного капитала задействованы, зачастую, специалисты, являющиеся гражданами дальнего зарубежья (стран Азии, Западной Европы, Америки, Канады), не обладающие знаниями, указанными в п. 1 ст. 15.1 Федерального закона № 115-ФЗ. Квалифицированные иностранные специалисты будут лишены возможности приехать для работы в Россию то тех пор, пока не выучат основ русского языка, истории и права России, поскольку за один месяц (как указано в п. 7 ст. 15.1 Федерального закона № 115-ФЗ) получить данные знания без отрыва от производства крайне затруднительно. Это, в свою очередь, может привести к задержкам, вплоть до прекращения, различных этапов строительных и производственных процессов, осуществляемых при реализации инвестиционного проекта. При таких обстоятельствах вступление с 01.01.2015 в силу п. 1 ст. 15.1 Федерального закона № 115-ФЗ, обязывающего иностранных граждан при обращении за получением разрешения на работу подтвердить		федеральных и региональных инвестиционных проектов с участием иностранных инвесторов
---	--	---

владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации, поставит под угрозу дальнейшую реализацию многих инвестиционных проектов и возможность вливания дополнительного иностранного капитала.		
---	--	--

Сфера регулирования: защита прав предпринимателей в сфере контрольно-надзорной деятельности		
Проблематика	Необходимые решения	Перечень поручений
Проведение внеплановых проверок контрольно-надзорными органами часто осуществляется с нарушениями 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): 1. проверки не включаются в планы проверок, утвержденные прокуратурой, или проводятся в другое время; 2. нарушаются сроки проведения проверок, сроки подготовки документов по результатам проверок, др.; 3. В рамках проверки проводятся мероприятия, не предусмотренные распоряжением о проведении проверки; 4. по результатам проверки не оформляются предусмотренные Федеральным законом № 294-ФЗ документы (акт, предписание). 5. в предписаниях по результатам проверки указываются неисполнимые сроки исполнения предписаний без обоснования их установления; Несмотря на это, основной проблемой контрольно-надзорной деятельности остается то, что цель должностных лиц при проведении проверки – не реализация профилактических мер, направленных на недопущение нарушений законодательства, а карательная функция	1. Расширить предусмотренный ст. 19.6.1 КоАП РФ перечень оснований привлечения должностных лиц государственного контроля (надзора), органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, осуществляющих контрольные функции, к административной ответственности за нарушение требований законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле, дополнив словами «проведение мероприятий, не предусмотренных распоряжением о проведении проверки», после слов «акта о проведенной проверке» дополнить словами «и иных связанных с результатами проверки документов или их копий» 2. В целях изменения действующей системы проведения проверочных мероприятий в Федеральном законе № 294-ФЗ необходимо прямо сформулировать критерии эффективности и результативности контрольно-надзорной деятельности, предусмотреть правило о недопустимости оценивать эффективность и результативность по количеству выявленных нарушений и по суммам выписанных штрафов.	Поручить Правительству Российской Федерации (Д.А. Медведеву) подготовить предложения о внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части дополнения перечня оснований привлечения должностных лиц государственного контроля (надзора), органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, осуществляющих контрольные функции, к административной ответственности за нарушение требований законодательства о государственном контроле (надзоре), проведении мероприятий, не предусмотренных распоряжением о проведении проверки, а также за непредставление, кроме акта проверки, иных, связанных с результатами проверки документов или их копий.

по выявлению максимального числа правонарушений, пусть даже незначительных. Зачастую государственные (муниципальные) органы заранее планируют количество предписаний, которые они намереваются выдать.	В связи с введением риск – ориентированной модели при осуществлении контрольно-надзорной деятельности объекты государственного (муниципального) контроля (надзора) должны классифицироваться в зависимости от степени угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда окружающей среде, объектам культурного наследия, безопасности государства, иных угроз. В зависимости от класса опасности к ним должна применяться дифференцированная периодичность проведения плановых проверок, вплоть до полного исключения проведения проверочных мероприятий, 3. В ст. 17 Федерального закона № 294-ФЗ указать, что в случае выявления при проведении проверки нарушений юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами, должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, проводившие проверку, в пределах полномочий, предусмотренных законодательством Российской Федерации, обязаны только выдать предписание об устранении выявленных недостатков, исключая привлечение к административной ответственности, за исключением случаев, предусмотренных в п. 2 указанной статьи.	
--	---	--