



Доклад

Уполномоченного
по защите прав
предпринимателей
в Томской области
о деятельности
в 2021 году

Томск, 2022

«Все ключевые экономические решения в период эпидемии мы принимали в результате диалога, обсуждали конкретные шаги с участием деловых объединений, профсоюзов. Это, кстати, во многом позволило найти баланс между вынужденными ограничениями, связанными с эпидемией, с защитой здоровья граждан, и обеспечением устойчивости экономики, с другой стороны, сохранением рабочих мест, трудовых коллективов, доходов людей».

В.В. Путин, Президент Российской Федерации,
из выступления на пленарном заседании юбилейного XXX съезда
Российского союза промышленников и предпринимателей 17 декабря 2021 года

Настоящий доклад Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области подготовлен во исполнение части 6 статьи 10 Федерального закона от 07.05.2013 № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» и статьи 5 Закона Томской области № 242-ОЗ от 27.12.2013 «Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Томской области» с целью информирования о деятельности Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области в 2021 году, оценки условий осуществления предпринимательской деятельности в регионе и формирования предложений по их совершенствованию.

Содержание

1. Институт Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области ...	1
1.1. Структура регионального института	3
1.2. Взаимодействие с общественными организациями и объединениями предпринимателей.....	5
1.3. Взаимодействие с федеральными и региональными органами власти, органами местного самоуправления	9
1.4. Информационное обеспечение деятельности	15
2. Условия ведения предпринимательской деятельности в 2021 году в России и в Томской области	19
3. Работа Уполномоченного по предотвращению нарушения прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности и восстановлению, в пределах компетенции, их нарушенных прав	29
3.1. Количественные и качественные показатели работы с обращениями.....	29
3.2. Обращения, связанные с ограничениями и запретами в период пандемии новой коронавирусной инфекции	33
3.3. Взаимодействие с контрольно-надзорными органами.....	45
3.4. Административная ответственность	60
3.5. Отношения в сфере налогообложения.....	66
3.6. Земельные и имущественные отношения.....	78
3.7. Обращения, связанные с деятельностью правоохранительных органов	87
3.8. Проблемы в области природопользования и экологии	94
3.9. Исполнительное производство	102
3.10. Внедрение автоматизированных систем контроля.....	105
4. Реализация специальных полномочий	109
5. Результаты работы по рекомендациям Законодательной Думы Томской области, принятым по итогам рассмотрения доклада Уполномоченного о деятельности в 2020 году	128
Приложение Системные проблемы в различных сферах предпринимательской деятельности	131

1. Институт Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области

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

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

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

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

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

Также Законом Томской области от 05.11.2020 № 141-ОЗ «О внесении изменения в статью 63 Устава (Основного Закона) Томской области» Уполномоченный был наделен правом законодательной инициативы.

Краткая статистика деятельности за 2021 год:

- **445 обращений** поступило от субъектов предпринимательской деятельности в адрес Уполномоченного

- **10 900 визитов** совершено пользователями на сайт Уполномоченного

С участием Уполномоченного состоялось:

- **198 процедур оценки** регулирующего воздействия нормативных правовых актов, что в два раза больше, чем проведено в прошлом году. Причина роста – вступление в силу с 1 июля 2021 года Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и связанные с ним положения по контролю и надзору.

- **37 заседаний комиссии** по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости

- **14 процедур публичных обсуждений** результатов правоприменительной практики контрольно-надзорных органов

- **41 судебное заседание** по делам субъектов предпринимательской деятельности

Кроме того, за все время работы института:

- **2155 обращений** от предпринимателей поступило в адрес Уполномоченного

- **39 соглашений** о взаимодействии подписано Уполномоченным

- **32 пошаговые инструкции** для бизнеса подготовлены Уполномоченным

- **27 совещательных органов** при органах государственной власти – комиссий, комитетов и рабочих групп, в состав которых вошел Уполномоченный
- **17 сообществ** – общественных организаций и отраслевых объединений бизнеса, с которыми налажено взаимодействие Уполномоченным

1.1. Структура регионального института



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

Общественный и экспертный советы

На заседаниях экспертного и общественного советов при Уполномоченном рассматриваются вопросы, оказывающие или способные оказать существенное влияние на условия ведения предпринимательской деятельности. Экспертные мнения учитываются при формировании позиции Уполномоченного при проведении оценки регулирующего воздействия, при подготовке предложений, направляемых в Законодательную Думу Томской области.

В условиях противоэпидемических ограничений в связи с распространением COVID-19 обсуждение ряда вопросов, касающихся условий ведения предпринимательской деятельности, с экспертным и предпринимательским сообществом осуществлялось в оперативном режиме с направлением данных в Штаб по обеспечению устойчивого социально-экономического развития Томской области в условиях распространения новой коронавирусной инфекции (2019-nCoV) под руководством Губернатора Томской области С.А. Жвачкина.

Эксперты pro bono publico

Привлечение экспертов pro bono к работе по обращениям субъектов предпринимательской деятельности, поступающих в адрес Уполномоченного, позволяет расширить компетенции Уполномоченного, а также давать разъяснения по текущим вопросам в минимальные сроки. Важность участия указанных экспертов в работе Уполномоченного и оперативность оказания консультационных услуг предпринимателям с их помощью не теряет актуальности из года в год и возрастает в условиях существующей экономической обстановки.

В 2021 году был проведен переход на патентную и упрощенную системы налогообложения в связи с отменой ЕНВД (Единый налог на вмененный доход). К концу года у предпринимателей появилась возможность использовать автоматизированную систему налогообложения (АУСН). Когда налог рассчитывается автоматически, с минимальным участием налогоплательщика.

При таких обстоятельствах возрастает необходимость и потребность в консультациях экспертов, в данном случае из сферы налогообложения и бухгалтерии.

Общественные представители

Наличие территориальных представителей Уполномоченного в муниципальных районах обеспечивает доступность и публичность системы защиты прав и законных интересов предпринимателей на территории Томской области.

В задачи общественных помощников входит общественный контроль за соблюдением прав и законных интересов предпринимателей в районах Томской области, организация работы по правовому и экономическому просвещению представителей бизнес-сообщества, а также повышению уровня предпринимательской культуры, этики и социальной ответственности бизнеса.

К общественному представителю предприниматель может обратиться для получения разъяснений о механизмах и порядке защиты нарушенных прав, помощи в сборе пакета документов для дальнейшего направления в аппарат Уполномоченного или в другие компетентные органы.

Отраслевые общественные представители также наделены указанными полномочиями, однако, в отличие от территориальных, имеют глубокие компетенции в определенных сферах, принимают участие в консультировании предпринимателей по соответствующим вопросам и в работе экспертного совета при Уполномоченном.

В июле 2021 года команда отраслевых общественных представителей пополнилась специалистом по вопросам образовательной деятельности.

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

1.2. Взаимодействие с общественными организациями и объединениями предпринимателей

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

Уполномоченный взаимодействует со следующими общественными организациями и объединениями Томской области:

- Томская торгово-промышленная палата;
- Томское отделение Российского союза промышленников и предпринимателей;
- ТРО ООО МСП «Опора России»;
- Томская ассоциация пищевиков;
- Томское отделение Общероссийского народного фронта;
- НП «Томский автотранспортный союз»;
- «Сибирская торговая ассоциация»;
- Томская областная фермерская ассоциация «Томская АККОР»;
- НП «Томское объединение парикмахеров и косметологов»;
- ТРО ООО «Всероссийское общество инвалидов»;

- АНО «Научно-проектное сообщество социального предпринимательства и совместного жизнеустройства»;
- региональное представительство АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов».

Взаимодействие осуществляется в следующих формах:

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

Так, уже два года в рамках взаимодействия Уполномоченного с региональным отделением «Опоры России» действует проект по проведению прямых эфиров с предпринимателями региона. Целью проекта является оперативное доведение актуальной информации до предпринимателей, в том числе осуществляющих деятельность на удаленных от областного центра территориях, ответы как на общие, так и на частные вопросы предпринимателей. На уже прошедших эфирах поднимались следующие темы:

- этапы внедрения обязательной маркировки товаров;
- ограничения в работе бизнеса в связи с распространением коронавирусной инфекции и действующие меры государственной и региональной поддержки для сфер бизнеса, пострадавших в период пандемии;
- вопросы антитеррористической безопасности социально значимых коммерческих объектов.

В качестве экспертов выступали представители департамента здравоохранения Томской области, региональных УФНС, УМВД и Роспотребнадзора, Администрации и прокуратуры Томской области. Количество участников каждого из проведенных прямых эфиров составляло более 1000 человек.



Во время проведения одного из прямых эфиров с предпринимателями Томской области, на фото (слева направо): Н.А. Чмирь – помощник прокурора Томской области, С.В. Сладкин – и.о. заместителя мэра города Томска по безопасности и общим вопросам, В.А. Падерин – Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Томской области, С.А. Савина – модератор направления предпринимательства Томского регионального отделения Общероссийского народного фронта и И.Ф. Зернин – исполнительный директор ТРО «ОПОРА РОССИИ»

Уполномоченным совместно с региональным отделением Общероссийского народного фронта и объединением предпринимателей «Опора России» организованы мероприятия по вопросам деятельности самозанятых. Чуть больше года в Томской области действует спецрежим «Налог на профессиональный доход». По данным реестра малого и среднего предпринимательства ФНС, число выплачивающих налог на профессиональный доход (на самозанятых) на 10 января 2022 года в Томской области составляет более 21 тысячи человек.

В Томской области самозанятые чаще всего осуществляют грузовые и пассажирские перевозки, занимаются рекламой и маркетингом, программированием, дизайном и фотографией, производством собственной продукции и ее реализацией, предоставляют услуги парикмахеров, специалистов по маникюру, педикюру, ремонтно-строительные услуги.

На мероприятиях представители областного УФНС, департамента по развитию инновационной и предпринимательской деятельности Томской области обсудили проблемы и ответили на вопросы, которые возникают у пользователей спецрежима «Налог на профессиональный доход». Среди них:

- сертификация и маркировка изделий, которые производятся самозанятыми;

- отсутствие отчислений в Пенсионный фонд;
- взаимодействие с контрольно-надзорными органами.

Уполномоченный тесно взаимодействует с сообществом социальных предпринимателей. Понятие «социальное предпринимательство» достаточно новое для современной России. В 2019 году в ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства» были внесены изменения: в нем появились дополнительные статьи, определяющие официальный статус социального предприятия. Согласно закону, оно осуществляет предпринимательскую деятельность, направленную на достижение общественно полезных целей и способствующую решению социальных проблем.

В Томской области эта сфера деятельности активно развивается. По итогам 2021 года в регионе зарегистрировано более 160 социальных предприятий. Соцпредприниматели в Томске и районах, в основном, работают в сферах образования для взрослых и детей. Есть успешные примеры в медицинской сфере, направленные на оздоровление населения. Реализуются проекты развития внутреннего туризма на территории региона и поддержка народного творчества.

С целью информирования бизнес-сообщества о такой форме, как социальное предпринимательство, проведено онлайн-обсуждение с руководителем АНО «Научно-проектное сообщество социального предпринимательства и совместного жизнеустройства» Дарьей Анисимовой.

Особое внимание, помимо разъяснения различий между социально ориентированными некоммерческими партнерствами и социальным предпринимательством, участники встречи уделили инфраструктурным аспектам поддержки предпринимателей, чей бизнес официально признан социальным.

В первую очередь речь шла о финансовых мерах поддержки, которые в Томской области реализуются с 2021 года. Согласно постановлению Администрации Томской области от 03.09.2021 № 368а, при соблюдении ряда условий социальный предприниматель вправе претендовать на получение целевого гранта в форме субсидии в сумме до 500 тысяч рублей. Направить деньги можно на реализацию и развитие бизнеса. Размер гранта определяется конкурсной комиссией и выдается на условиях софинансирования.



Онлайн-обсуждение вопросов социального предпринимательства, ноябрь 2021 года

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

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

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

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

- Прокуратура Томской области;
- Западно-Сибирская транспортная прокуратура;
- Главное управление МЧС России по Томской области;

- Следственное управление Следственного комитета РФ по Томской области;
- Управление Роспотребнадзора по Томской области;
- Управление Федеральной антимонопольной службы по Томской области;
- Управление Роскомнадзора по Томской области;
- Управление Федеральной службы судебных приставов по Томской области;
- Комитет по лицензированию Томской области;
- Управление Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Томской области;
- Управление Федеральной службы исполнения наказаний по Томской области;
- Департамент по развитию инновационной и предпринимательской деятельности Томской области;
- Межрегиональное Управление государственного автодорожного надзора;
- Администрации Асиновского, Бакчарского, Верхнекетского, Зырянского, Каргасокского, Кожевниковского, Кривошеинского, Молчановского, Парабельского, Первомайского, Тегульдетского, Томского, Чаинского, Шегарского районов и городского округа Стрежевой.

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

Взаимодействие с федеральными и региональными органами власти

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

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

- Совет по улучшению инвестиционного климата в Томской области (Распоряжение Губернатора Томской области от 11.08.2008 № 269-р «О Совете по улучшению инвестиционного климата в Томской области»);
- рабочая группа «Осуществление контрольно-надзорной деятельности в Томской области» при Совете по улучшению инвестиционного климата в Томской области (Распоряжение Губернатора Томской области от 24.10.2018 № 283-р);
- лицензионная комиссия Томской области по лицензированию деятельности по управлению многоквартирными домами при департаменте ЖКХ и государственного жилищного надзора Томской области (Постановление Губернатора Томской области от 26.11.2014 № 104 «О создании лицензионной комиссии Томской области по лицензированию деятельности по управлению многоквартирными домами»);
- комиссия по определению вида фактического использования объектов недвижимого имущества для целей налогообложения при департаменте экономики Администрации Томской области (Постановление Администрации Томской области от 03.12.2014 № 454а «Об утверждении Порядка определения вида фактического использования объектов недвижимого имущества для целей налогообложения»);
- комиссия по улучшению условий ведения предпринимательской и инвестиционной деятельности в Томской области при департаменте инвестиций Томской области (Распоряжение Губернатора Томской области от 06.05.2015 № 127-р «О внесении изменений в распоряжение Губернатора Томской области от 11.08.2008 № 269-р и признании утратившим силу распоряжения Губернатора Томской области от 27.06.2014 № 162-р»);
- проектный комитет по направлению «Поддержка малого и среднего предпринимательства Томской области» при департаменте по развитию инновационной и предпринимательской деятельности Томской области (Распоряжение Губернатора Томской области от 17.04.2017 № 90-р «О создании проектного комитета по направлению «Поддержка малого и среднего предпринимательства Томской области»);
- постоянная комиссия по налогам финансового комитета Законодательной Думы Томской области (Постановление Законодательной Думы Томской области от 28.02.2012 № 109 «О составах постоянных комиссий бюджетно-финансового комитета Законодательной Думы Томской области»);
- постоянная комиссия по промышленности и предпринимательству комитета Законодательной Думы Томской области по экономической политике (Постановление Законодательной Думы Томской области от 24.11.2016 № 129 «О составах постоянных комиссий комитета Законодательной Думы Томской области по экономической политике»);
- межведомственная рабочая группа по вопросам защиты прав предпринимателей при прокуратуре Томской области (Распоряжение прокурора Томской области от 29.04.2013 № 30/7р);

- штаб по обеспечению устойчивого социально-экономического развития Томской области в условиях распространения новой коронавирусной инфекции (2019-nCoV) (Распоряжение Губернатора Томской области от 30.03.2020 № 73-р);

- штаб по актуальным вопросам управления многоквартирными домами в Томской области.

Советник Уполномоченного входит в составы комиссий:

- по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости (Распоряжение Департамента по управлению государственной собственностью Томской области от 21.11.2019 № 94-о «О создании комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости»);

- по отбору контрагентов НО «Фонд развития бизнеса».

Юрист Уполномоченного входит в состав комиссии по отбору в формате конкурса в целях предоставления грантов в форме субсидии объектам малого и среднего предпринимательства, включенным в реестр социальных предпринимателей (Приказ департамента по развитию инновационной и предпринимательской деятельности Томской области от 07.09.2021 № 49).

Общественный представитель Уполномоченного входит в составы комиссий:

- по проведению независимой оценки бизнес-планов безработных граждан, желающих организовать предпринимательскую деятельность через ОГКУ «Центр занятости населения города Томска и Томского района», а также в состав проектного офиса по внедрению успешных муниципальных практик, направленных на улучшение условий ведения предпринимательской и инвестиционной деятельности в муниципальных образованиях Томской области, под председательством начальника департамента инвестиций Томской области;

- по рассмотрению вопросов признания субъектов малого и среднего предпринимательства Томской области социальными предприятиями.

Важной частью взаимодействия Уполномоченного с федеральными и региональными органами власти является участие Уполномоченного и привлечение им представителей предпринимательского сообщества к участию в публичных обсуждениях результатов правоприменительной практики контрольно-надзорных органов, проводимых в рамках реформы контрольно-надзорной деятельности в РФ. Уполномоченный доводит до сведения руководства ведомств информацию об основных трудностях, с которыми сталкиваются субъекты предпринимательской деятельности при взаимодействии с соответствующими ведомствами, вносит предложения по повышению эффективности этого взаимодействия, сообщает о противоречиях в требованиях, которые обнаруживаются бизнесом при исполнении норм законодательства, а также осуществляет популяризацию публичных обсуждений среди представителей малого и среднего предпринимательства Томской области как инструмента для налаживания конструк-

тивного диалога бизнеса и власти. В 2021 году Уполномоченный принял участие в процедурах публичных обсуждений результатов правоприменительной практики контрольно-надзорных органов, в числе которых: Федеральная служба Росалкогольрегулирования, Государственная инспекция труда в Томской области, региональные управления Россельхознадзора, Росприроднадзора, ФАС, ФНС, департамент по культуре Томской области.

В рамках взаимодействия с органами прокуратуры Томской области Уполномоченный принимает участие в заседаниях рабочих групп при ведомстве, на которых обсуждаются актуальные проблемы осуществления предпринимательской деятельности в регионе. Органами прокуратуры оказывается помощь Уполномоченному в защите прав предпринимателей при взаимодействии с контрольно-надзорными органами: при проведении проверочных мероприятий, в том числе в случаях истребования дополнительных (не предусмотренных к обязательному предоставлению) документов. По обращениям Уполномоченного прокуратурой проводятся проверки законности действий органов власти и принимаются меры прокурорского реагирования.

При активном участии прокуратуры Томской области проводится анализ исследования «Индекс «Административное давление» (далее – Индекс).

Индекс позволяет оценить, насколько успешно ликвидируются избыточные требования к предпринимателям со стороны контрольно-надзорных органов, соответствуют ли предъявляемые наказания серьезности нарушений, дает возможность выявить и пресечь факты проведения проверок с нарушением правил. Исследование основано на данных органов власти, Минэкономразвития РФ, Росстата, Роструда, Единого реестра проверок и судебной статистики, а также на данных региональных уполномоченных по защите прав предпринимателей. В исследовании участвуют все субъекты РФ. С участием органов региональной прокуратуры проводится анализ показателей Томской области и вырабатываются предложения по их улучшению, выявляются их причины и условия, а также формируются предложения, направленные на выработку механизмов улучшения положения региона в рейтинге.

Взаимодействие с органами местного самоуправления

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

- принятие согласованных мер реагирования по восстановлению нарушенных прав предпринимателей;
- досудебное урегулирование конфликта (при возможности) по жалобам субъектов предпринимательской деятельности на действия (бездействие) органов местного самоуправления и должностных лиц муниципальных образований;

- выработка предложений, направленных на повышение эффективности мер по защите прав предпринимателей, совершенствование действующего законодательства;
- участие в совместных мероприятиях в целях улучшения предпринимательского климата, развития бизнеса на территории муниципальных образований;
- обмен информацией о выявленных нарушениях прав предпринимателей, а также о мерах, принятых в целях их восстановления;
- выявление актуальных проблем предпринимательства, характерных для отдельных территорий;
- проведение семинаров для предпринимателей из муниципальных образований Томской области, организуемых Уполномоченным совместно с представителями органов государственной власти, в том числе и контрольно-надзорных органов, посредством видеоконференцсвязи;
- проведение процедуры ОРВ и экспертизы нормативных правовых актов, касающихся различных сфер осуществления предпринимательской деятельности.

В зависимости от текущей санитарно-эпидемиологической обстановки работа Уполномоченного в районах проводилась в разной форме. В Первомайском, Колпашевском и Шегарском районах проведены рабочие совещания с представителями администраций муниципалитетов, прокуратуры и предпринимателями. В режиме видеоконференции День инноваций и предпринимательства прошел для представителей малого и среднего бизнеса Стрежевского городского округа и Александровского района.

Задачи подобных мероприятий – познакомить предпринимателей с инфраструктурой поддержки малого и среднего бизнеса региона. В том числе с деятельностью Центра «Мой бизнес», Уполномоченного по защите прав предпринимателей, МКК Фонд микрофинансирования Томской области, ООО «Гарантийный фонд Томской области» и Союза «Торгово-промышленная палата». А также информировать о направлениях работы общественных организаций предпринимателей, действующих на территории региона, и рассказать, какая поддержка может быть оказана бизнесу со стороны сообщества.

В этом году особое внимание предпринимателей в ходе встреч было обращено на изменения в законодательстве. В данных случаях речь шла о вступлении в силу Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», а также реформе в системе кадастровой оценки и способах обжалования кадастровой стоимости объектов недвижимости.



Рабочее совещание с представителями бизнес-сообщества в Колпашевском районе, октябрь 2021 года

Взаимодействие с Уполномоченным при Президенте РФ

Порядок и форма взаимодействия с Уполномоченным при Президенте РФ по защите прав предпринимателей установлены Федеральным законом от 07.05.2013 № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» и Законом Томской области от 27.12.2013 № 242-ОЗ «Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Томской области». Указанными законами, в частности, предусмотрены такие формы взаимодействия, как обсуждение и обмен информационно-аналитическими материалами, статистическими данными и иными сведениями по приоритетным направлениям деятельности (о нарушениях прав предпринимателей, о законодательных инициативах, о выявлении системных проблем, препятствующих развитию предпринимательства, и др.), исполнение запросов федерального уполномоченного и другие формы взаимодействия. В 2021 году запросы от аппарата Уполномоченного при Президенте РФ региональному бизнес-омбудсмену не поступали.

Кроме того, Уполномоченным в обязательном порядке осуществляется направление Уполномоченному при Президенте РФ по защите прав предпринимателей ежегодного доклада, содержащего сведения о качественных и количественных показателях, характеризующих результаты деятельности и состояние дел в сфере соблюдения и защиты прав и законных интересов предпринимателей.

1.4. Информационное обеспечение деятельности

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

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

Каналы распространения информации:

- официальный интернет-сайт Уполномоченного;
- страницы Уполномоченного в социальных сетях;
- группа в мессенджере WhatsApp;
- присутствие в чате Томского объединения предпринимателей в Telegram;
- администрирование чата Telegram-канала «Регион: прямая связь»;
- СМИ Томска и Томской области;
- официальные сайты Администрации Томской области, Администрации г. Томска, а также администраций муниципальных образований региона;
- официальные сайты ведомств Томской области: прокуратура, УФСИН;
- сайты общественных организаций, объединений предпринимателей, федеральных и региональных органов власти и иных организаций, участвующих в совместных мероприятиях;
- направление информации общественным представителям Уполномоченного в муниципальных образованиях Томской области с целью ее распространения среди предпринимателей муниципальных образований;
- распространение раздаточных материалов на мероприятиях, организованных Уполномоченным или проходящих с его участием.

Сайт Уполномоченного

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

Сайт содержит информацию об институте: его функциях и полномочиях, результатах работы, графике приема, контактные данные Уполномоченного, сотрудников аппарата, общественных представителей, содержит формы для направления обращений и вопросов, полезную информацию для предпринимателей: новости, разъяснения изменений законодательства, пошаговые инструкции, информацию о горячих линиях Уполномоченного по наиболее актуальным вопросам, виды поддержки бизнеса.

Для оценки посещаемости сайта и анализа поведения пользователей Уполномоченным используется бесплатный сервис веб-аналитики «Яндекс Метрика». Согласно данным «Яндекс Метрики», за период с 1 января по 31 декабря 2021 года на сайт Уполномоченного было совершено 10 900 визитов. Из них 7160 – уникальными (не повторяющимися) пользователями. Средняя посещаемость сайта в сутки составила 30 визитов. Основная доля аудитории – 31,1 % – пользователи в возрасте 35-44 года и 25 % – в возрасте 25-34 года.

В 2021 году сервисом веб-аналитики зафиксировано более 4600 переходов посетителями сайта на страницы с информацией об антитеррористической защищенности объектов. Запросы предпринимателей были учтены. По теме антитеррористической защищенности социально значимых коммерческих объектов был проведен круглый стол. В рамках мероприятия владельцам бизнеса объяснили, что входит в пакет документов для оформления требований по антитеррористической защищенности и куда обратиться для его подготовки. В дальнейшем на сайте Уполномоченного были размещены две инструкции, в которых пошагово прописан алгоритм проведения антитеррористических мероприятий и упорядочена вся необходимая для предпринимателей информация.

Присутствие в социальных сетях

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

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

В 2020 году был создан аккаунт Уполномоченного в Instagram¹. На странице публикуются материалы под постоянными рубриками: «Полезная информация», «Работа по обращениям», «Цифра месяца», «Вопросы от предпринимателей», анонсы предстоящих и репортажи с прошедших мероприятий, оперативная информация о нововведениях в законодательстве, касающихся предпринимательской деятельности, напоминания (к примеру, о наступлении очередных этапов внедрения маркировки молочной продукции, применении контрольно-кассовой техники), информация об ограничениях деятельно-

¹ С 21.03.2022 деятельность на территории РФ запрещена

сти для определенных сфер бизнеса и реализуемых мерах поддержки в условиях распространения коронавирусной инфекции, проводятся опросы и голосования по различным вопросам в сфере бизнеса. В шапке профиля размещены ссылки на актуальные документы, онлайн-форму для направления обращений в адрес Уполномоченного, контакты.

Работа со СМИ

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

В 2021 году информация о деятельности Уполномоченного размещалась:

- в печатных изданиях: журнал «Ваши личные финансы», газета «МК в Томске»;
- на интернет-порталах и в интернет-изданиях: «В Томске», «Томск.ру», «Томский обзор», «Томская интернет-газета», «Форум.томск.ру», «Континент Сибирь», «Рамблер»;
- на сайтах информационных агентств: «РИА Томск», «НИА Томск», «Агентство новостей ТВ-2», ТАСС, ИА «Красная весна», «Байкал 24», Regnum;
- в новостных агрегаторах: Seldon.News, «Городской портал», «БезФормата.ру»;
- на телеканалах: ГТРК Томск, Губернский телеканал «Томское время»;
- на радиостанции «Радио Сибирь»;
- на сайтах Администрации Томской области, Законодательной Думы Томской области.

Все публикации были размещены бесплатно.

В 2021 году преобладающей тематикой выступлений Уполномоченного в СМИ стало влияние новой коронавирусной инфекции на условия ведения бизнеса и меры поддержки для наиболее пострадавших сфер бизнеса. Уполномоченный выступал в СМИ по следующим ее аспектам:

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

Кроме того, Уполномоченный выступал в СМИ по следующим темам:

- введение института самозанятых;
- взаимодействие бизнеса с контрольно-надзорными органами и участие Уполномоченного в решении конфликтов;
- организация работы бизнеса в период ограничений, связанных с неблагоприятной санитарно-эпидемиологической ситуацией.

2. Условия ведения предпринимательской деятельности в 2021 году в России и в Томской области

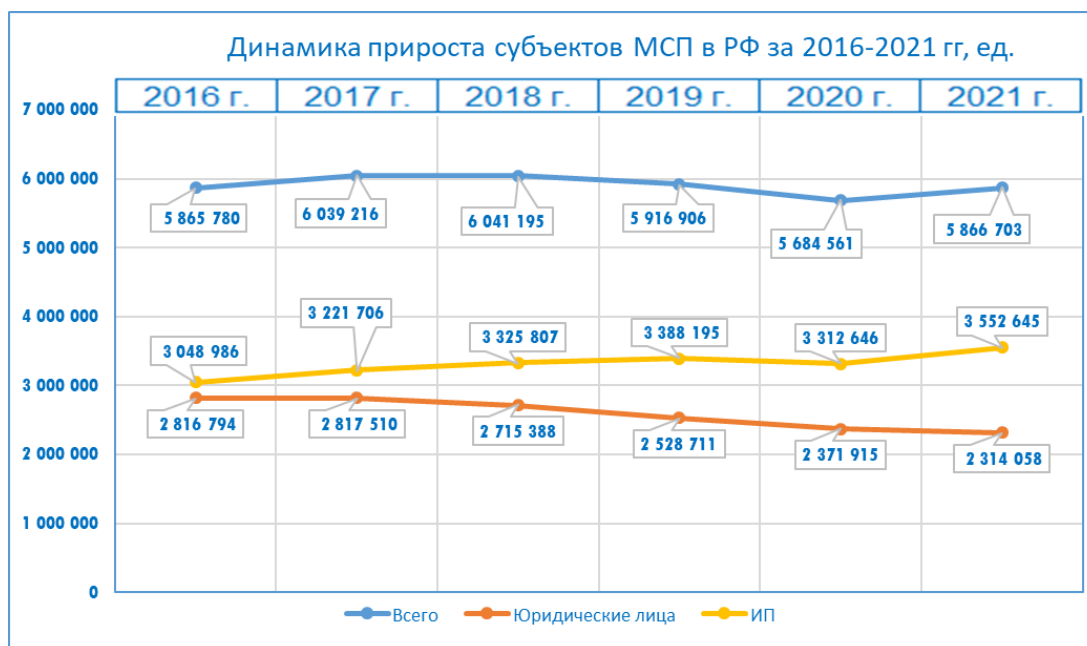
По данным Федеральной налоговой службы Российской Федерации (далее – ФНС), по состоянию на начало 2022 года в России осуществляют свою деятельность 5 866 703 субъекта малого и среднего предпринимательства (далее – МСП), входящих в Единый реестр МСП. В Таблице 2.1 можно увидеть, что это преимущественно субъекты микро- и малого бизнеса.

Таблица 2.1

Количество субъектов МСП в России, ед.						
	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.
Юридические лица	2 816 794	2 817 510	2 715 388	2 528 711	2 371 915	2 314 058
Микропредприятия	2 556 939	2 558 536	2 473 561	2 314 128	2 164 402	2 110 815
Малые предприятия	239 904	239 030	223 335	197 842	190 137	185 592
Средние предприятия	19 951	19 944	18 492	16 741	17 376	17 651
ИП	3 048 986	3 221 706	3 325 807	3 388 195	3 312 646	3 552 645
Микропредприятия	3 020 000	3 193 349	3 298 065	3 361 628	3 285 859	3 525 482
Малые предприятия	28 584	28 003	27 423	26 263	26 478	26 837
Средние предприятия	402	354	319	304	309	326
Всего	5 865 780	6 039 216	6 041 195	5 916 906	5 684 561	5 866 703
Микропредприятия	5 576 939	5 751 885	5 771 626	5 675 756	5 450 261	5 636 297
Малые предприятия	268 488	267 033	250 758	224 105	216 615	212 429
Средние предприятия	20 353	20 298	18 811	17 045	17 685	17 977

Количественные показатели в динамике (Диаграмма 2.2) показывают, что 2020 год в связи с кризисными явлениями, вызванными коронавирусной инфекцией, характеризуется количественным спадом во всех секторах МСП. В 2021 году произошел общий рост числа субъектов МСП с увеличением количества индивидуальных предпринимателей при незначительном снижении количества юридических лиц.

Диаграмма 2.2



По данным Росстата, доля малого и среднего бизнеса в российской экономике составляет около 20 %, или 19 трлн рублей. Для сравнения, в Германии доля малого и среднего бизнеса в ВВП составляет 58 %, а в Италии – 70 %.

В сфере МСП сегодня занято 14 662 197 работников. Малый бизнес более гибкий, чем крупные корпорации, он быстрее перестраивается, когда меняются рыночные условия. Это позволяет более эффективно решать многие задачи. Большое количество малых предприятий – это гарантия низкой безработицы в стране, ведь они создают рабочие места в самых разных отраслях экономики.

Руководством РФ поставлена задача нарастить долю малого и среднего бизнеса в ВВП до 32 %. Для решения этой задачи принят национальный проект «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы». Реализация проекта подразумевает выделение предпринимателям льготных кредитов и облегченный доступ к государственным закупкам.

Согласно исследованию центра стратегических разработок (ЦСР) «Бизнес-климат России. Весна 2021», налоговые льготы и отсрочки являются более привлекательными мерами господдержки для бизнеса в России, чем прямые выплаты из бюджета. В презентации отмечается, что 58 % бизнесменов, участвовавших в исследовании ЦСР, назвали снижение налоговой нагрузки самой желанной формой господдержки. Об отсрочке по налогам и платежам мечтают 34 % респондентов.

За субсидирование тарифов и платежей высказались 33 %, за снижение льготных ставок по кредитам – 27 %, при этом законодательного ограничения тарифов и платежей хотели бы 25 % опрошенных. За снижение административной нагрузки выступили 14 %, а о необходимости помощи с выплатой зарплат сотрудникам заявили 9 % предпринимателей.

При этом 50 % опрошенных компаний подчеркнули, что нуждаются в господдержке. Чаще всего о ней говорили компании тяжелой промышленности – 59 %, а также торговли и сферы услуг – 57 %.

Главными барьерами для развития предпринимательства в стране 38 % респондентов считают повышение закупочных цен, 36 % – падение спроса, отток клиентов, а 27 % – невозможность работать в полном объеме из-за ограничений по COVID-19.

В 2021 году тема влияния коронавируса на экономическую составляющую по-прежнему остается одной из ключевых.

Тем не менее возникшая в условиях ограничительных мер необходимость оперативно реагировать на запросы со стороны клиентов и покупателей потребовала от малого и среднего бизнеса внедрения новых механизмов взаимодействия, в первую очередь с применением ИТ-технологий. Из-за ограничительных мер даже консервативные сферы, которые ранее медленно и неохотно шли в онлайн, были вынуждены подстроиться. Пандемия заметно ускорила цифровизацию бизнеса. COVID-19 не только поставил общество перед лицом новых глобальных проблем, но и стал причиной развития некоторых технологических трендов, таких как онлайн-платежи, телемедицина, роботизация. Эти технологии помогают сократить распространение коронавируса, одновременно позволяя бизнесам поддерживать свою деятельность. Кроме того, подобные технологии помогают обществу стать более гибким и устойчивым к пандемии и другим угрозам. Технологии не только играют решающую роль в поддержании устойчивого функционирования общества в условиях карантина и вынужденной изоляции, но и могут оказывать более долгосрочное влияние после окончания COVID-19.

В декабре 2021 года был опубликован доклад Российского союза промышленников и предпринимателей (Далее – РСПП) о состоянии делового климата в 2018-2021 годах. Благодаря полномасштабному анкетированию своих членов, проведенному РСПП в рамках всей страны, можно оценить, как воспринимается предпринимателями России окружающая их деловая среда. Ниже представлены некоторые данные, приведенные в докладе РСПП.

Диаграмма 2.3

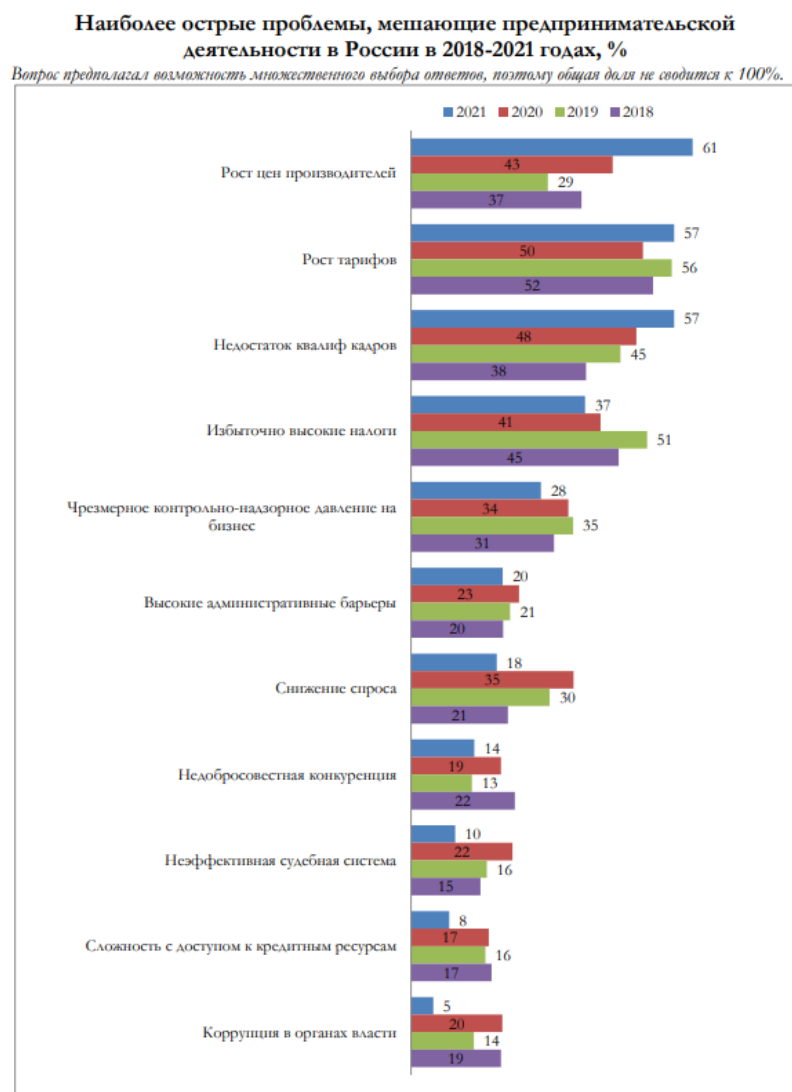


Как видно из Диаграммы 2.3, первые два года были стабильными: около 38 % компаний отмечали неизменность ситуации в стране, 28 % видели улучшение делового климата и около трети, напротив, выбирали негативные оценки. В 2020 году разразился кризис, связанный с началом пандемии новой коронавирусной инфекции COVID-19. Соответственно, итоги года бизнес-сообщество подводило после подсчета потерь и без надежды на определенность. Три четверти компаний, принявших участие в опросе 2020 года, заявили, что состояние делового климата ухудшилось. Однако, как и следовало ожидать согласно логике кризисного развития, за падением обязательно следует новый подъем (или хотя бы остановка падения), и в 2021 году распределение оценок вернулось к привычному: четверть компаний почувствовали улучшение состояния деловой среды, треть – ухудшение, и для 38,4 % опрошенных за год ничего не изменилось.

Рост цен – одна из наиболее острых проблем для бизнеса. По оценке РСПП, начиная с 2007 года, инфляция оставалась в первой тройке главных ограничений деятельности российских компаний. В 2018 году респонденты получили возможность уточнить, что более негативно влияет на развитие компании: динамика цен производителей или изменение тарифов. В первые три года опросов, по ощущениям бизнеса, тарифные ставки поднимались быстрее, чем ожидалось, а рост цен производителей отошел на второй план. Ситуация изменилась в 2021 году, резко подорожала продукция металлургического, химического, лесобумажного комплексов, и, как следствие, строительные материалы. Неудивительно, что в ходе опроса о деловом климате в стране более 60 % респондентов назвали наиболее острой проблемой для бизнеса именно динамику цен производителей (Диаграмма 2.4). Почти столько же опрошенных организаций отметили дефицит профессиональных кадров; актуальность этой проблемы в отчетный период постепенно увеличивалась – в 2018 году ее отметили 37 % компаний, а в 2021 году уже 57 %. Несмотря на снижение актуальности проблемы, связанной с ростом тарифов, она по-прежнему мешает работе более половины российских организаций. Для 37 % компаний главной проблемой остаются избыточно высокие налоги, которые продолжают расти и в 2022 году, но уже для отдельных отраслей (к примеру, компаний горно-металлургического комплекса). Контрольно-надзорное давление на бизнес чрезмерно по мнению почти 30 % респондентов. На сложности с преодолением административных барьеров пожаловалась пятая часть опрошенных. Коррупцию отметили в качестве наиболее острой проблемы только 5 % компаний, тогда как в 2018 и 2020 годах она казалась серьезным ограничением работы для пятой части опрошенных. Снижение спроса в 2021 году почувствовали на себе 18 % организаций, указавших этот вариант в списке главных проблем для бизнеса, тем самым этот вариант вернулся к значению 2018 года. В кризисный 2020 год низкий спрос мешал работе более трети компаний. Недобросовестную конкуренцию назвали острой проблемой 14 % респондентов. Десятая часть компаний считает главной проблемой для бизнеса неэффективность судебной системы.

Сложности с доступом к заемным средствам назвали ключевым ограничением предпринимательской деятельности в 2021 году 8 % организаций. В предыдущие годы отчетного периода респонденты выбирали этот ответ в два раза чаще.

Диаграмма 2.4



Положение крупных компаний на рынке во все годы проводимых исследований зависело от повышения цен производителей в большей степени, чем положение субъектов МСП. Малые компании значительно чаще жаловались, что избыточно высокий размер налоговых отчислений мешает вести деятельность. Строительные и торговые компании два года подряд – и в 2020, и в 2021 годах – были сильнее других недовольны динамикой цен на продукцию. В 2021 году к ним присоединились организации, занятые в обрабатывающих производствах. Около 70 % компаний из этих отраслей отметили, что рост цен производителей стал наиболее острой проблемой за год. С 2020 года большинство компаний, экспортирующих несырьевую продукцию, перестали включать в список главных проблем для бизнеса высокие административные барьеры. В этом они расходятся с организациями, работающими исключительно на российском рынке.

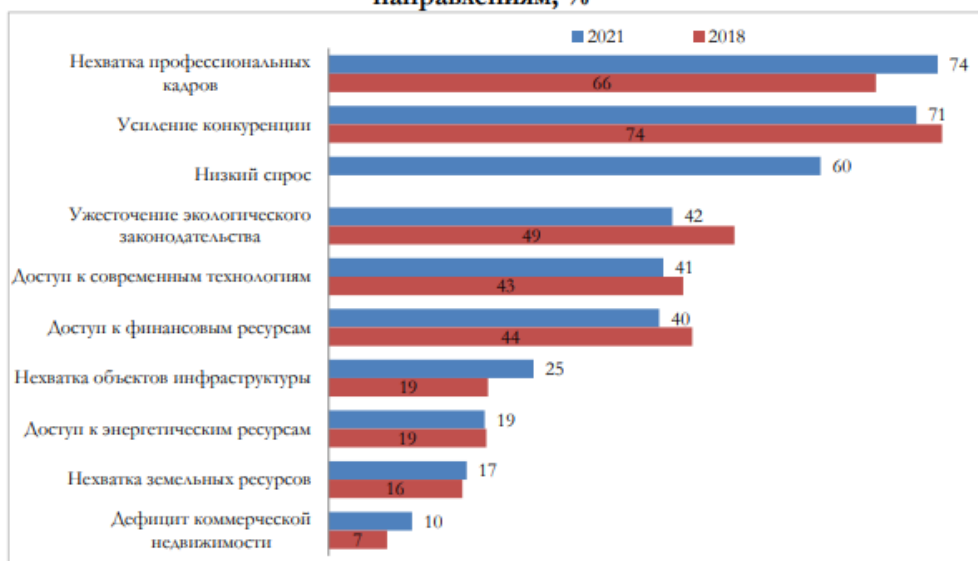
В долгосрочной перспективе российский бизнес планирует продолжить внедрение цифровых технологий и процессов автоматизации. Через несколько лет вероятно активное использование роботов и машин на производстве, что может обернуться деформацией рынка труда из-за существенного высвобождения рабочей силы. Правда, негативную сторону тренда на усиление процессов цифровизации увидели менее половины компаний из числа оценивших вероятность реализации тех или иных тенденций. Среди прочего большинство компаний собирается развивать отношения с образовательными учреждениями, выступая в активной роли заказчика при формировании образовательных стандартов и программ обучения, искать новые профессиональные кадры. Возможно, сегодняшний серьезный дефицит кадров таким образом отражается в стратегиях долгосрочного планирования, опять же активный подход к кадровой политике позволит избежать негативных последствий из-за вероятных изменений в структуре занятости.

Почти половина респондентов уверена, что вскоре административная нагрузка снизится, взаимодействие с органами власти перейдет в электронный формат полностью, а регуляторная среда будет направлена не на контроль, а на предупреждение. Если говорить о негативных тенденциях, то российские компании считают, что высока вероятность реализации рисков в области информационной безопасности: кибератаки, сбои в работе цифровых систем, заложенные при разработке уязвимости, уже стали реальностью, но в будущем масштаб угроз может возрасти.

Ожидается, что через два-три года главным вызовом останется дефицит кадров (Диаграмма 2.5). Также около 70 % опрошенных компаний прогнозируют дальнейшее усиление конкуренции. Следующей по значимости проблемой на ближайшие годы стал низкий спрос. Сложности с получением финансовых ресурсов, ограничение доступа к современным технологиям, ужесточение экологического законодательства беспокоят около 40 % представителей бизнеса. Менее всего вероятно на горизонте следующих двух-трех лет реализация рисков из-за нехватки инфраструктуры и осложнения доступа к энергетическим ресурсам. Минимальная доля компаний ожидает возможного дефицита земельных ресурсов и качественной коммерческой недвижимости на рынке.

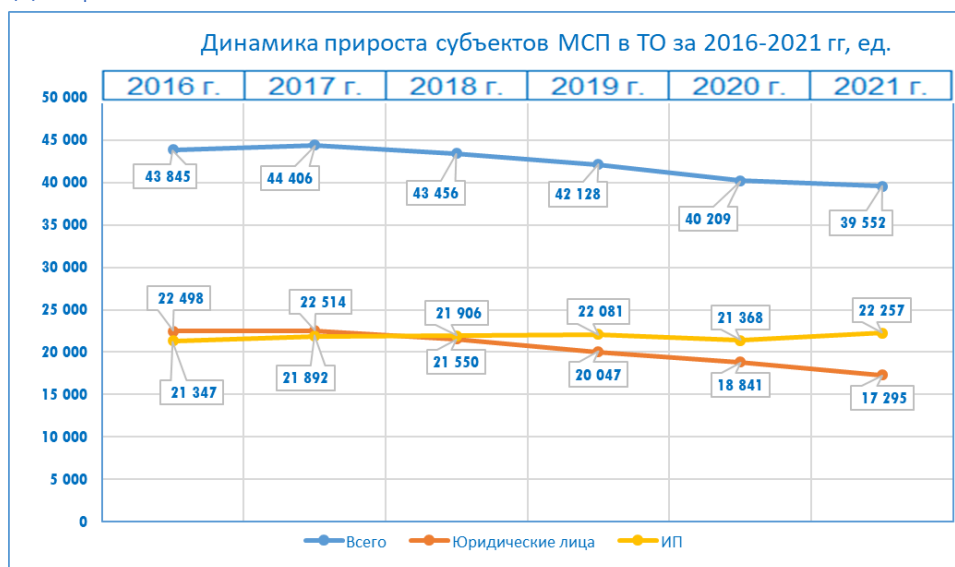
Диаграмма 2.5

Доля компаний, ожидающих проблем в перспективе 2-3 лет по направлениям, %



Если рассматривать ситуацию с текущим состоянием условий развития бизнеса в разрезе **Томской области**, то, как видно из диаграммы 2.6, для региона характерна тенденция снижения общего количества субъектов МСП, при небольшом росте количества индивидуальных предпринимателей. Формирование последней линии тренда обусловлено, в том числе, введением льготного налога на профессиональный доход для физических лиц, статус которых сегодня в налоговой системе имеют и индивидуальные предприниматели.

Диаграмма 2.6



Градации субъектов МСП в количественном выражении представлена в Таблице 2.7.

Таблица 2.7

Количество субъектов МСП в ТО, ед.						
	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.
Юридические лица	22 498	22 514	21 550	20 047	18 841	17 295
Микропредприятия	20 768	20 796	19 963	18 678	17 518	16 008
Малые предприятия	1 595	1 602	1 483	1 265	1 220	1 190
Средние предприятия	135	116	104	104	103	97
ИП	21 347	21 892	21 906	22 081	21 368	22 257
Микропредприятия	21 114	21 661	21 679	21 868	21 164	22 062
Малые предприятия	231	230	225	210	199	191
Средние предприятия	2	1	2	3	5	4
Всего	43 845	44 406	43 456	42 128	40 209	39 552
Микропредприятия	41 882	42 457	41 642	40 546	38 682	38 070
Малые предприятия	1 826	1 832	1 708	1 475	1 419	1 381
Средние предприятия	137	117	106	107	108	101

Исходя из данных, представленных в 2021 году к актуализированной Стратегии развития Томской области до 2030 года (далее – Стратегия развития), наибольшее количество организаций МСП традиционно концентрируется в секторе «оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования» – 47,5 % от общего количества. Значительным остается удельный вес организаций видов деятельности в области строительства – 11,7 %, деятельности профессиональной, научной и технической – 10,2 %, обрабатывающих производств – 9,4 % и операций с недвижимостью – 7,6 %. Поддержке МСП уделяется особое внимание на уровне региональных институтов развития, создана эффективная система мер поддержки МСП. В регионе разработан план мероприятий (дорожная карта) по реализации Национальной технологической инициативы в 2021-2024 годах «Дорожная карта НТИ». Основные направления дорожной карты предполагают реализацию следующих задач:

- организацию проектов НТИ (актуализация реестра проектов, мер поддержки проектов, формирование регионального экспертного органа, проведение серии консультационных и кросс-рыночных проектных сессий);
- организацию спроса на технологические решения со стороны крупных компаний;
- развитие региональной инфраструктуры НТИ (создание IT-парка, создание полигона для отработки коммерческих сервисов с использованием беспилотных систем);
- развитие человеческого капитала. Наблюдается усиление роли коллективных пространств, ставших местом навигации людей и сообществ по приоритетным направлениям развития, точкой подключения к инициативам, где происходят встречи бизнеса

и власти, проходят образовательные программы и хакатоны, появляются новые идеи и проекты. С учетом успешного опыта работы «Точек кипения» в Томской области планируется открытие дополнительной коммуникационной площадки. В рамках создания единой информационной экосистемы взаимодействия граждан, бизнеса и государства (Цифровая платформа развития Томской области) разработаны шесть сервисов, один из которых – «Онлайн-площадка технологического предпринимательства». Сервис «Онлайн-площадка технологического предпринимательства» предназначен для улучшения конверсии научно-технического потенциала и компетенций малых инновационных компаний Томской области в реализованные проекты с участием крупных технологических компаний.

«Витрина технологического предпринимательства» включает все технологические компании Томской области на одной площадке. С помощью информативного поиска можно быстро найти необходимого партнера или проект, получить информацию на иностранных языках (английский, китайский) и эффективную коммуникацию.

По результатам проведенного анализа текущего состояния сферы предпринимательства ключевыми ограничениями и вызовами определены:

- снижение платежеспособности населения и, как следствие, покупательского спроса на продукцию МСП;
- отсутствие у МСП резервов, свободных инвестиционных ресурсов, компетенций деятельности в ситуации неопределенности и кардинальных изменений в связи с событиями 2020 года;
- запрос на создание делового климата и современной инфраструктуры для развития бизнеса, создание предпринимательских сообществ;
- необходимость роста молодежного предпринимательства; привлечения, удержания и выращивания талантов, инновационных команд, быстро растущих компаний и стартапов;
- запрос на образовательные программы по подготовке предпринимателей, в том числе по опережающей профессиональной подготовке по направлениям навыков и профессий будущего;
- чрезвычайно высокая доля малого и среднего бизнеса в сфере торговли и недостаточный уровень в сфере производства;
- отсутствие и сложность выхода на рынки сбыта для предприятий малого и среднего бизнеса реального сектора экономики, отсутствие механизмов кооперации с крупными предприятиями города и региона в целом;
- высокая зарегулированность деятельности субъектов МСП, давление со стороны контрольно-надзорных органов, «штрафная» экономика;
- чрезмерно высокая финансовая нагрузка на бизнес через «трудовые налоги» (социальные взносы, НДФЛ);

- возросшая государственная кадастровая оценка объектов недвижимости и ее последствия для налогообложения организаций и индивидуальных предпринимателей;
- трудности с получением земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена;
- неподготовленность системы обязательной маркировки товаров, отсутствие вводного периода. Отмена ЕНВД для субъектов предпринимательской деятельности, реализующих маркированный товар, при отсутствии сопоставимого по затратам режима налогообложения;
- внедрение дорогостоящих информационных систем (ЕГАИС, ККТ нового поколения и др.), не гарантирующих защиту интересов предпринимателей и выступающих средством привлечения их к ответственности, сбои в работе этих систем;
- большой процент теневого рынка, создающего недобросовестную конкуренцию и не подвергающегося проверкам, неравные конкурентные условия для легального и нелегального бизнеса.

В завершение анализа особенностей ведения предпринимательской деятельности в 2021 году стоит отметить, что независимо от целого ряда факторов, негативно влияющих на бизнес, предприниматели стараются сохранять рабочие места, ответственно относиться к рабочим коллективам. Жизнестойкость, гибкость и креативность предпринимателей Томской области позволяет им видеть позитивную перспективу и не прекращать деятельность.

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

3.1. Количественные и качественные показатели работы с обращениями

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

В 2021 году в адрес Уполномоченного поступило 445 обращений, в том числе:

- 108 письменных жалоб (обращения, содержащие просьбу о восстановлении или защите нарушенных прав и законных интересов);
- 337 устных обращения (обращения по вопросам ведения предпринимательской деятельности в регионе, нарушения прав и законных интересов и способов их восстановления, получения консультации о способах взаимодействия с контрольно-надзорными органами и другие). По всем устным обращениям даны рекомендации и разъяснения о способах решения обозначенных в обращениях вопросов. По тем проблемам, которые не представлялось возможным оперативно разрешить непосредственно в ходе общения, были приняты письменные обращения.

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

В Таблице 2.1 представлено распределение по категориям обращений, поступивших Уполномоченному в 2021 году.

Как и годом ранее, основным негативным фактором, влияющим на ведение бизнеса в Томской области в 2021 году, оставались ограничения и запреты, введенные в целях борьбы с распространением коронавирусной инфекцией. Обращения, связанные с COVID-19, составили почти 32 % от всех обращений, поступивших Уполномоченному в 2021 году.

Также основными причинами для обращений предпринимателей остаются проблемы, связанные с взаимодействием с контрольно-надзорными органами (19% всех обращений), а также проблемы в сфере административных правоотношений (11%) и в сфере земельных и имущественных отношений (9%). По сравнению с предыдущим периодом немного вырос показатель обращений, связанных с финансовой поддержкой

со стороны государства, что обусловлено появлением новых видов поддержки для наиболее пострадавших отраслей.

Таблица 2.1

Распределение обращений по сферам деятельности в 2021 году		
Сфера взаимодействия	Кол-во	%
Обращения, связанные с COVID-19	142	31,9%
Взаимодействие с контрольно-надзорными органами	85	19,1%
В том числе в сфере налогообложения	42	9,4%
Административные правоотношения	48	10,8%
Земельные и имущественные отношения	41	9,2%
Финансовая поддержка со стороны государства (в т.ч. субсидии пострадавшим отраслям)	25	5,6%
Уголовно-процессуальные правоотношения	17	3,8%
Экология, санитария (в т.ч. обращение с ТКО)	14	3,1%
Исполнительное производство	9	2,0%
Государственные закупки	7	1,6%
Жилищно-коммунальное хозяйство	7	1,6%
Внедрение информационных систем (в т.ч. маркировка)	6	1,3%
Предоставление отчетности	5	1,1%
Миграционное законодательство	4	0,9%
Интеллектуальные и авторские права	4	0,9%
Транспортные перевозки	4	0,9%
Лицензирование	3	0,7%
Трудовое законодательство	3	0,7%
Антимонопольное законодательство	2	0,4%
Природопользование	2	0,4%
Оказание медицинских услуг	2	0,4%
не входят в компетенцию Уполномоченного	15	3,4%
ИТОГО	445	

На Диаграмме 2.2 можно увидеть динамику обращений, поступивших в адрес Уполномоченного с 2015 года. Начиная с 2017 года этот показатель неуклонно растет. Это связано, с одной стороны, с изменениями экономической ситуации, а с другой – ростом доверия бизнеса к институту Уполномоченного. Зачастую для многих предпринимателей, особенно малых форм, – это единственный канал получения квалифицированной бесплатной юридической помощи.

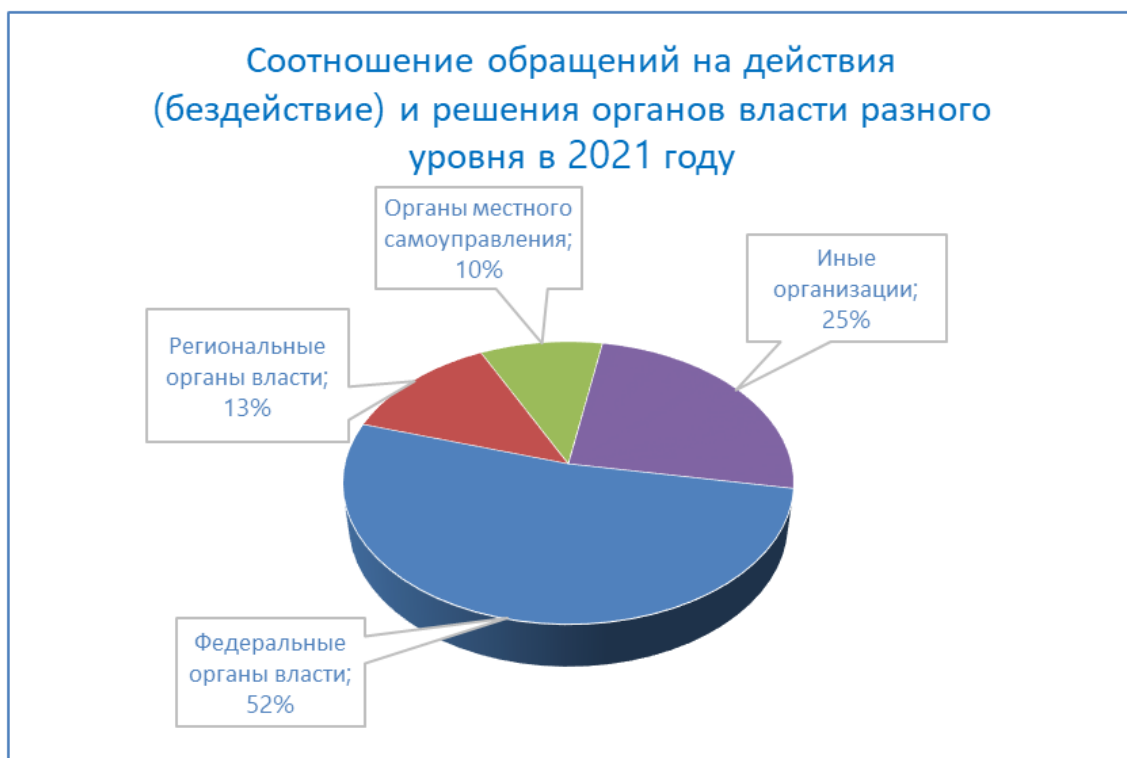
Диаграмма 2.2



Как уже говорилось ранее, существенный прирост обращений в 2020 году обусловлен негативным влиянием коронавирусной инфекции COVID-19 на условия ведения бизнеса и на экономику в целом. Эта тенденция оставалась актуальной в 2021 году.

Как видно из диаграммы 2.3, в 2021 году обращения субъектов предпринимательской деятельности в своем большинстве содержали жалобы на федеральные органы власти (52 %). Региональные органы власти фигурировали в 13 % обращений, а органы местного самоуправления – в каждом десятом обращении. Четверть всех обращений содержит жалобы на иные организации.

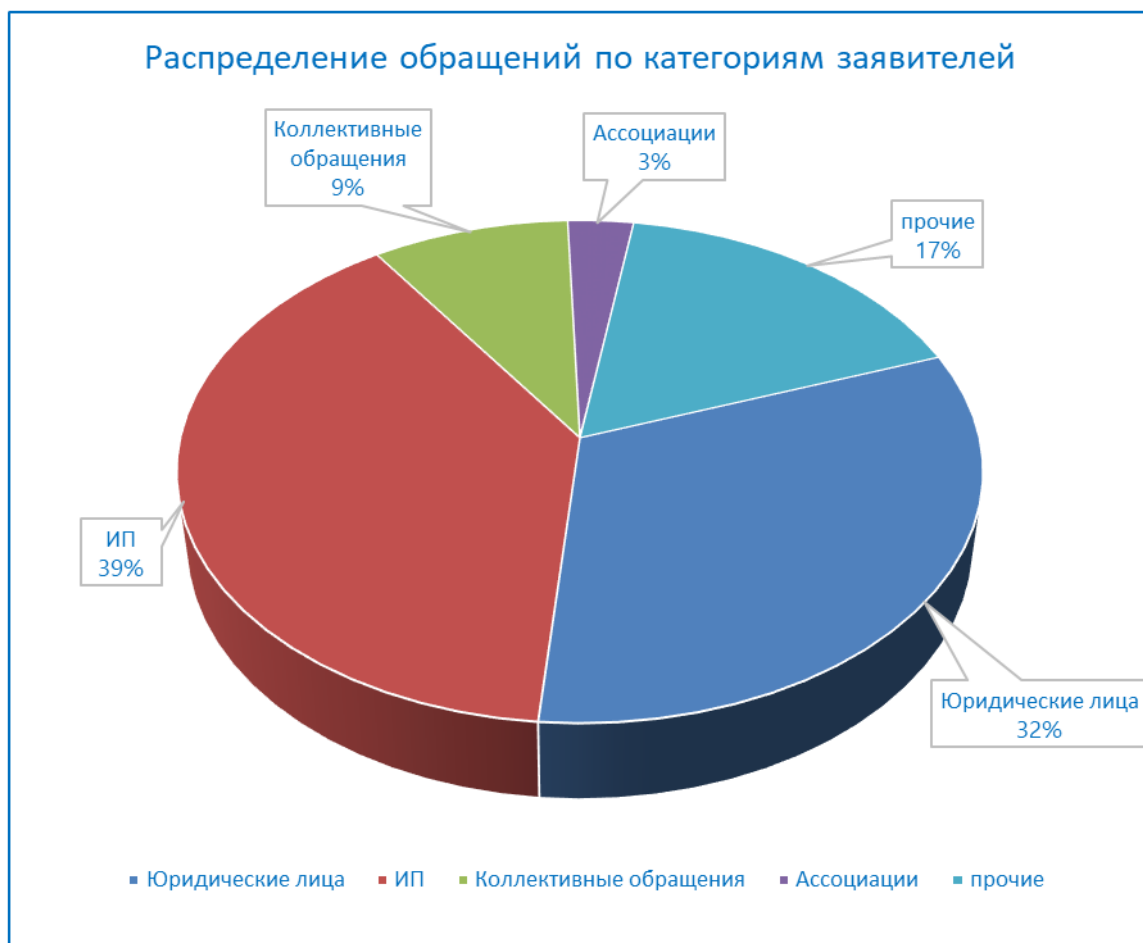
Диаграмма 2.3



Распределение обращений к Уполномоченному по категориям заявителей показано на диаграмме 2.4.

Треть всех обращений, адресованных Уполномоченному в 2021 году, поступила от юридических лиц (32%). Доля обращений от индивидуальных предпринимателей (ИП) выросла по сравнению с предыдущими периодами и составила 39 %. Это обусловлено общим ростом количества ИП в структуре томского малого бизнеса, а также в связи с появлением нового формата ведения бизнеса на условиях самозанятости, и как следствие, ростом вопросов в этом секторе.

Диаграмма 2.4



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

2021 год стал для российской экономики началом восстановления после рецессии, вызванной распространением новой коронавирусной инфекции. Как отметил на встрече с членами Правительства РФ, состоявшейся 24.12.2021 Президент РФ В.В. Путин, «экономика страны не только восстановилась после прошлогоднего спада, а уже превзошла докризисный уровень, вернулась на траекторию роста. Заметно улучшилась ситуация на рынке труда, стала лучше даже, чем до кризиса. Снижается безработица»¹.

По оценке Минэкономразвития России, в 2021 году ВВП вырос на 4,6%, полностью компенсировав снижение на 2,7 % в 2020 году². Так, по сравнению с доковидным уровнем 2019 года в 2021 году значительный рост показали обрабатывающая промышлен-

¹ <http://www.kremlin.ru/events/president/news/67447>

² <https://www.economy.gov.ru/material/file/6211dc39795bea0da2120d1d8df9d646/20220209.pdf>

ность, потребление непродовольственных товаров, строительство. В то же время добывающая промышленность, оборот предприятий общественного питания еще не вернулись к уровню 2019 года, а потребление платных услуг лишь немного превысило этот уровень. Эти тенденции связаны с последствиями сокращения добычи нефти РФ по соглашению ОПЕК+, влиянием эпидемической ситуации и антиковидных ограничений.

Ускоренное восстановление ключевых показателей отчасти обусловлено и структурными особенностями экономики России. Как отметил директор Центра конъюнктурных исследований Института статистических исследований и экономики знаний НИУ ВШЭ Г.В. Остапкович, «пандемия и карантинные ограничения во всём мире сильнее всего ударили по сфере услуг. Между тем в России этот сектор занимает не такую значимую долю, как в крупных развитых экономиках, поэтому коронавирусный удар по нам оказался не таким существенным». Кроме того, по словам эксперта, ограничительные меры для реального сектора экономики в России оказались менее жёсткими, чем в большинстве государств. В результате такие значимые для ВВП отрасли, как промышленность, строительство и сельское хозяйство, продолжали работать практически без остановок, подчеркнул ученый¹.

Несомненно, сложная санитарно-эпидемическая ситуация и антиковидные ограничения в 2021 году оказывали существенное сдерживающее влияние на предприятия общественного питания и потребление платных услуг. Так, по данным Минэкономразвития РФ в декабре 2021 года рост оборота общепита в годовом выражении ускорился до 17,4 % (максимальные темпы с августа), однако по отношению к базе доковидного 2019 по-прежнему фиксируется спад (-8,3 %). За год рост оборота ресторанов, кафе и баров составил 23,5%, но это еще на 4,4 % ниже уровня 2019 года. Рост потребления платных услуг населению в декабре в годовом выражении замедлился с 15,5 % до 11,8 %. За год положительная динамика составила 17,6 %, а по отношению к 2019 году можно говорить лишь о восстановлении (+0,2 %)².

Исследование СберИндекс показало, что с середины января 2021 года темпы роста потребительских расходов заметно замедлились, что связывается отчасти с эффектом базы, а также с сокращением потребления услуг на фоне увеличения распространения нового штамма коронавирусной инфекции – «омикрон» («естественный локдаун») и рекордного за шесть лет роста инфляции. Как отмечают эксперты, цены на продукты первой необходимости достигли максимума за последние 10 лет. Помимо продуктов в 2021 году стабильно дорожали бензин, одежда, лекарства стройматериалы, недвижимость, путевки.

Проведенный в ноябре 2021 года институтом уполномоченных по защите прав предпринимателей опрос представителей бизнеса показал, что для большинства опрошенных (68,0%) основной трудностью 2021 года стал рост закупочных цен на товары и

¹ <https://russian.rt.com/business/article/942501-rossiya-ekonomika-itogi-2021>

² <https://www.economy.gov.ru/material/file/fd2894cae78af81353998096adb4c7ba/20211001.pdf>

услуги. Недостаточный спрос, который с марта 2020 года постоянно назывался предпринимателями проблемой номер один, сместился на третье место (55,5%), а на втором месте среди проблем бизнеса оказалась нестабильность ограничений (58,3%). Например, в Томской области в распоряжение Администрации Томской области, которым в 2020 году был введен режим функционирования «Повышенная готовность» и в дальнейшем устанавливались ограничения осуществления отдельных видов деятельности, в 2021 году 17 раз вносились изменения, что, несомненно, оценивалось бизнесом как фактор, затрудняющий возможность полноценной работы. При этом наибольший урон пришелся на малых предпринимателей, занятых в сфере оказания услуг, чья доходность находится в прямой зависимости от платежеспособности населения.

Таким образом, поскольку в Томской области в 2021 году продолжал действовать режим функционирования «повышенная готовность», второй год среди обращений, поступающих Уполномоченному, лидирующую позицию занимали обращения субъектов предпринимательской деятельности, связанные с ограничениями и запретами в период пандемии новой коронавирусной инфекции (32% обращений от общего числа). Показательно, что большая часть обращений данной тематики (95%) поступила Уполномоченному на специально созданную «горячую линию», через мессенджеры и социальные сети и требовала получения оперативных ответов. Причем рост числа обращений по «коронавирусным» вопросам фиксировался после внесения очередных изменений в распоряжение Администрации Томской области от 18.03.2020 № 156-ра «О введении режима функционирования «Повышенная готовность» для органов управления и сил звеньев территориальной подсистемы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций на территории Томской области» (далее – Распоряжение № 156-ра), которыми вводились новые требования или ограничения для бизнеса, в первую очередь, в сфере общественного питания и оказания услуг населению.

Так, например, неоднократно в 2021 году запрет на работу объектов общественного питания и оказания развлекательных услуг в ночное время вызывал многочисленные вопросы предпринимателей, связанные с разъяснением периода действия указанного запрета, возможности изменения условий его применения и т.д.

Особенно резкий рост обращений к Уполномоченному по «коронавирусной» тематике был связан с введением в Томской области в октябре 2021 года обязательной вакцинации для большинства сотрудников, занятых в сфере услуг, бытового обслуживания населения, розничной торговли, а также требований о возможности посещения целого ряда объектов и мероприятий только при наличии документов, подтверждающих прохождение обязательной вакцинации или перенесенное заболевание новой коронавирусной инфекцией. С ноября 2021 года к Уполномоченному стали поступать обращения и вопросы от предпринимателей и бизнес-объединений, занятых в сфере общественного питания, оказания бытовых и развлекательных услуг населению, фитнес-индустрии по поводу рисков и издержек, связанных с введением указанных требований,

необходимостью разъяснения порядка и способов их исполнения. В обращениях Уполномоченному заявители отмечали, что введенные ограничения в совокупности с действовавшим в Томской области с 01.11.2021 до 15.11.2021 режимом нерабочих дней существенно повлияли на снижение трафика посещений объектов и мероприятий, в отношении которых были введены ограничения, и на падение выручки, что привело к сложностям с выплатой заработной платы, уплатой налогов, коммунальных и иных платежей.

В последний месяц 2021 года, несмотря на смягчение ряда действовавших на региональном уровне ограничений, а также возможность получить субсидии на нерабочие дни, установленные постановлением Правительства Российской Федерации от 28.10.2021 № 1849 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 7 сентября 2021 г. № 1513», ситуация существенно не улучшилась. Полученная бизнесом поддержка была использована на выплату заработной платы работникам или покрытие текущих расходов, связанных с содержанием объектов деятельности. Однако, снижение спроса и рост расходов на организацию проверки QR-кодов у посетителей (необходимость привлекать дополнительных сотрудников, приобретать оборудование и т.д.) введенные меры поддержки компенсировать не смогли.

В обозначенный период времени деятельность Уполномоченного не ограничивалась подготовкой ответов на устные и письменные обращения заявителей. Значительный объем работы Уполномоченного составлял мониторинг законодательства, направленного на борьбу с распространением новой коронавирусной инфекцией, для оперативного информирования обо всех изменениях предпринимателей, разработкой форм необходимых документов и инструкций для бизнеса, подготовкой предложений о принятии дополнительных мер поддержки с учетом интересов предпринимательского сообщества.

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

1. разъяснение порядка исполнения вводимых обязательных требований во время действия режима функционирования «Повышенная готовность», разработка форм документов, инструкций, разъяснений;
2. рассмотрение индивидуальных обращений, оказание содействия в решении обозначенных в них проблем;
3. подготовка предложений по корректировке действующих ограничений и предложений по дополнительным мерам поддержки бизнеса.

1. Как было отмечено ранее, большой объем работы Уполномоченного в 2021 году был связан с разъяснением предпринимателям обязательных требований, направленных на борьбу с распространением новой коронавирусной инфекцией, для максимально

оперативной адаптации к меняющимся условиям ведения и сохранения бизнеса. Сотрудники аппарата Уполномоченного отслеживали все изменения, вносимые в распоряжение Администрации Томской области № 156-ра, анализировали, уведомляли предпринимателей о требованиях, соблюдение которых необходимо для ведения бизнеса. Также велось консультирование по соблюдению санитарно-эпидемиологических требований, установленных для различных видов деятельности. Например, в связи с периодически вводимыми на региональном уровне из-за ухудшения эпидемиологической обстановки запретами на оказание услуг общественного питания и проведение зрелищно-развлекательных мероприятий в период с 00.00 до 06.00 часов сотрудники Уполномоченного консультировали предпринимателей о порядке соблюдения указанных ограничений, ответственности за их нарушение.

Наибольшее число вопросов по соблюдению антиковидных ограничений возникло у предпринимателей, занятых в сфере оказания услуг, в октябре-ноябре 2021 года после анонсированного властями введения коар-кодов для посещения различных общественных мест (введенного распоряжением Администрации Томской области от 03.11.2021 № 667-ра «О внесении изменений в распоряжение Администрации Томской области от 18.03.2020 № 156-ра»).

Еще до начала действия указанных ограничений 22 октября 2021 года Уполномоченным совместно с представителями Общероссийского народного фронта в г. Томске, Томского регионального отделения ООМОСП «Опора России», при участии сотрудников прокуратуры Томской области, Управления Роспотребнадзора по Томской области, Департамента здравоохранения Томской области, УМВД России по Томской области был проведен «круглый стол» с онлайн-трансляцией. В мероприятии также приняли участие представители ресторанного бизнеса, финтес-индустрии и других отраслей сферы услуг. К онлайн трансляции на ютуб-канале в сети интернет присоединились более 500 человек. Вопросы участников «круглого стола» и слушателей касались, прежде всего, организации проверок коар-кодов у посетителей, вакцинации сотрудников, для которых она обязательна, и ответственности за несоблюдение антиковидных требований. Также были разобраны конкретные ситуации, с которыми мог столкнуться бизнес, готовясь к нововведениям.

В ходе одного мероприятия не удалось ответить на все многообразие вопросов, возникающих у предпринимателей, осуществляющих деятельность в разных сферах. Уже через неделю, 1 ноября 2021 года, был проведен второй «круглый стол» по вопросам применения коар-кодов и обязательной вакцинации. В ходе данного мероприятия спикеры ответили на большинство вопросов, предварительно поступивших от предпринимателей, а также заданных во время онлайн-трансляции. В основном, зрителей мероприятия интересовала сама процедура организации проверки коар-кодов у посетителей общественных мест: способы проверки коар-кодов и справок; носители, на которых клиенты могут их предъявлять; обязательность проверки паспортных данных. Также обсуждались вопросы ответственности предпринимателей в случае, если клиенты

находятся в заведении в отсутствие необходимых документов, особенности соблюдения субъектами предпринимательской деятельности законодательства о защите прав потребителей в случае отказа в оказании услуг клиентам, не имеющим при себе коар-кодов или документов о перенесенном заболевании. При обсуждении требований о вакцинации отдельных категорий сотрудников особое внимание было уделено лицам, которые осуществляют деятельность у предпринимателей на основании договоров оказания услуг, а также самозанятым гражданам.

Несмотря на то, что в ходе мероприятия основные наиболее актуальные для бизнеса вопросы проверки коар-кодов и вакцинации сотрудников были разъяснены компетентными специалистами, в течение ноября 2021 года Уполномоченному ежедневно продолжали поступать обращения предпринимателей с просьбами помочь разобраться в конкретных ситуациях, возникающих при осуществлении деятельности. К примеру, бизнесменов интересовал вопрос, кто обязан организовать проверку коар-кодов при проведении массового мероприятия в арендуемом помещении (конференц-зале): собственник помещения или арендатор.

Также в связи с принятием Главным государственным санитарным врачом по Томской области постановления от 15.10.2021 № 5 «О проведении профилактических прививок отдельным группам граждан по эпидемическим показаниям на территории Томской области» у предпринимателей возникало большое количество вопросов, связанных с разъяснением порядка исполнения указанного постановления, способов информирования работодателями Управления Роспотребнадзора по Томской области о вакцинированных сотрудниках, об основаниях привлечения к ответственности за несоблюдение установленного требования по обязательной вакцинации.

Для содействия предпринимателям-работодателям в реализации отдельных требований указанного постановления с соблюдением норм трудового законодательства Уполномоченным при участии специалистов Государственной инспекции труда в Томской области были разработаны проекты необходимых локальных документов: проект приказа «Об организации профилактических прививок по эпидемиологическим показаниям против новой коронавирусной инфекции»; проект приказа «Об отстранении от работы работника, отказавшегося от профилактических прививок по эпидемиологическим показаниям против новой «коронавирусной инфекции» и другие.

Стоит отметить, что субъекты предпринимательской деятельности Томской области ответственно и с пониманием отнеслись к новым введенным ограничениям, осознавая важность соблюдения санитарно-эпидемиологических требований для формирования коллективного иммунитета и сокращения числа случаев заболевания новой коронавирусной инфекцией. В связи с чем нередко в своих обращениях Уполномоченному предприниматели выражали просьбу о содействии в проведении широкой разъяснительной кампании среди населения области, отдельные представители которого

выражали резко негативное отношение к требованиям о проверке кодов QR, обязательной вакцинации, позволяя проявление отрицательных эмоций к представителям бизнеса, исполняющим требования законодательства.

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

Главные проблемы, с которыми обращались к Уполномоченному субъекты предпринимательской деятельности в 2021 году, касались возможности возобновления приостановленной деятельности, а также получения мер федеральной и региональной поддержки.

Так, наиболее болезненными проблемами для предпринимателей, оказывающих услуги общественного питания, были периодические запреты на работу в ночное время, иногда полное ограничение работы или невозможность вести деятельность в закрытых помещениях, введение обязательного наличия кодов QR у клиентов. Предприниматели отмечали, что нестабильность работы в 2021 году не способствовала восстановлению бизнеса, не успевшего справиться с последствиями проблем 2020 года, связанных с резким снижением выручки, оттоком квалифицированных кадров, сокращением спроса на услуги общественного питания. Главной мерой поддержки в указанной ситуации представители сферы общественного питания полагали сокращение ограничений деятельности, поэтому доведение проблем общепита до членов Оперативного штаба по обеспечению устойчивого социально-экономического развития Томской области в условиях распространения новой коронавирусной инфекции, обсуждение возможности снижения ограничений исходя из санитарно-эпидемиологической обстановки было основным инструментом оказания содействия Уполномоченным данной категории бизнеса. Также состоялось несколько встреч субъектов предпринимательской деятельности сферы гостеприимства с Заместителем Губернатора Томской области по экономике, представителями Администрации Томской области, на которых обсуждались сложности, возникшие у ресторанного бизнеса в условиях непростой эпидемиологической обстановки, возможные меры государственной поддержки бизнеса, а также условия снятия и ослабления действующих ограничений.

Стоит отметить, что предпринимателям в сфере гостеприимства все же удалось работать практически весь 2021 год, в то время, как несколько видов деятельности в течение прошедшего года оставались под запретом: оказание услуг по предоставлению кальянов для курения в ресторанах, барах, кафе и иных аналогичных объектах; использование надувных аттракционов и батутов при оказании деятельности в сфере развлечений.

В целях изменения ситуации Уполномоченный в мае 2021 года обращался в Администрацию Томской области с предложением возобновить работу надувных аттракци-

онов и батутов в летний период при обязательном соблюдении установленных санитарных требований. Уполномоченный отмечал, что невозможность осуществления сезонной деятельности с использованием надувных аттракционов и батутов в преддверии начала летнего сезона и каникул влекло для субъектов предпринимательской деятельности значительные убытки вплоть до прекращения деятельности, а также негативно отражалось на объеме и качестве развлекательных услуг, оказываемых населению области на открытом воздухе. К сожалению, указанное обращение осталось без удовлетворения, что, однако, не помешало отдельным предпринимателям сознательно пойти на нарушение действующих ограничений и установить надувные батуты для возможности ведения деятельности и получения прибыли в короткий летний сезон.

В 2021 году практически утратила свою актуальность одна из основных проблем 2020 года, связанная со сложностями в получении субсидии из федерального бюджета субъектам малого и среднего предпринимательства, пострадавшим в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции. В 2020 году при предоставлении указанной субсидии была выявлена системная проблема, выраженная в том, что многие предприниматели, фактически осуществлявшие деятельность в пострадавших от распространения коронавирусной инфекции отраслях, не могли воспользоваться правом на получение субсидии, поскольку формально не осуществляли деятельность в таких отраслях: «пострадавший» вид деятельности был указан в качестве дополнительного или вообще отсутствовал. Отказы в получении субсидии стали для таких предпринимателей стимулом для уточнения основного кода ОКВЭД, благодаря чему они в дальнейшем смогли получить иные меры федеральной и региональной поддержки как осуществляющие деятельность в отраслях российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции.

Поэтому основной проблемой, с которой столкнулись предприниматели при получении субсидии, установленной постановлением Правительства РФ от 07.09.2021 № 1513 «Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства и социально ориентированным некоммерческим организациям в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции», стало существенное сужение перечня видов деятельности для ее выплаты в сравнении с 2020 годом.

Другая проблема, связанная с мерами поддержки, обозначенная в обращениях предпринимателей Уполномоченному, касалась действий банков при реализации мер поддержки в виде льготного кредитования. Так, к Уполномоченному поступило несколько жалоб предпринимателей из районов Томской области на действия ПАО «Сбербанк», который, по мнению заявителей, неправомерно потребовал возвратить часть денежных средств, выданных в июне 2020 года по льготной программе под 2 %, на основании кредитных договоров, заключенных в соответствии с постановлением Прави-

тельства Российской Федерации от 16.05.2020 № 696 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям на возмещение недополученных ими доходов по кредитам, выданным в 2020 году юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям на возобновление деятельности» (далее – Постановление Правительства РФ № 696). Как следовало из обращений, марте 2021 года ПАО «Сбербанк» обратился к заявителям с требованиями заключить дополнительное соглашение о возврате части выданной суммы, объяснив это допущенной ошибкой при расчете размера кредитной линии. Отказ от заключения дополнительного соглашения лишал заявителей возможности льготного гашения кредита. В ходе рассмотрения обращений было установлено, что ошибка возникла не по вине банка, а в связи действиями Федеральной налоговой службы России, которая довела до банка расчеты предельных сумм кредитных линий с неверно определенными районными коэффициентами заработных плат сотрудников. Вместе с тем, расчет производился ФНС России с применением специально созданной цифровой платформы на базе технологии распределенного реестра (блокчейн), предоставляющей собой набор информационных сервисов, обеспечивающих автоматизацию процесса приема и обработки заявлений на получение льготных кредитов. Платформа содержала информацию из налоговой отчетности налогоплательщиков по расчетам страховых взносов и среднесписочной численности работников, о поступлениях налогов и сборов, а также оперативные сведения о застрахованных лицах по форме СЗВ-М, полученные по официальным каналам от Пенсионного фонда РФ. Поскольку применяемая в информационном сервисе платформы методология определялась Министерством экономического развития РФ, внести в данную методику коррективы в интересах субъектов предпринимательской деятельности не представлялось возможным. В связи с чем, Уполномоченный, действуя в рамках своих полномочий, не имел возможности в рассматриваемой ситуации принять меры по восстановлению прав и законных интересов заявителей. Вместе с тем, Уполномоченным в адрес Минэкономразвития РФ было направлено письмо с описанием сложившейся ситуации и предложением внести изменения в механизм определения расчета максимальных сумм выдаваемых льготных кредитов для учета актуальных сведений о заработной плате сотрудников и применяемых районных коэффициентов.

Стоит отметить, что затруднения при выполнении условий по обеспечению занятости по кредитам на возобновление деятельности были выявлены во многих субъектах Российской Федерации. Нередко Минэкономразвития РФ привлекалось к участию в арбитражных спорах между субъектами предпринимательской деятельности и кредитными организациями в связи с несогласием с переводом кредитного договора в период погашения. Результаты судебной практики были учтены ведомством при разработке новых мер поддержки бизнеса, содержащихся в постановлении Правительства Российской Федерации от 27.02.2021 № 279 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям на возмещение недополученных ими доходов по кредитам, выданным в 2021 году юридическим лицам

и индивидуальным предпринимателям на восстановление предпринимательской деятельности» (программа льготного кредитования «ФОТ 3.0»). Внесенные изменения предупредили ряд затруднений по кредитным договорам, заключенным в соответствии с новыми правилами в 2021 году. Однако, у предпринимателей возникли сложности, связанные с тем, что программой льготного кредитования «ФОТ 3.0» смог воспользоваться лишь ограниченный круг заявителей:

- получить кредит могли только те, кто в 2020 году оформил льготный кредит в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации № 696 («ФОТ 2.0»);

- перечень видов деятельности для получения данной меры поддержки был сокращен в сравнении с программой кредитования «ФОТ 2.0» и включал всего 17 кодов ОКВЭД (по программе «ФОТ 2.0» было более 50 кодов ОКВЭД).

В результате многие предприниматели, которые фактически понесли издержки из-за введения новых требований по допуску на объекты и мероприятия только при наличии коар-кодов или медицинских документов, в том числе вновь зарегистрированные предприниматели, не смогли воспользоваться льготными кредитами по программе «ФОТ 3.0».

Стоит отметить, что затруднения возникали у субъектов предпринимательской деятельности не только при получении мер поддержки, но также при применении отдельных правовых актов, принятых в 2020 году в условиях распространения коронавирусной инфекции и направленных на урегулирование трудовых отношений.

Так, к Уполномоченному обратился директор юридического лица, в отношении которого Государственным учреждением – Томским региональным отделением Фонда социального страхования РФ (далее – Фонд) была проведена выездная проверка по вопросам полноты и достоверности сведений, влияющих на право получения застрахованными лицами и исчисление размера соответствующего вида страхового обеспечения, иных выплат и расходов страхователя за период с 2018 год по 2020 года. В ходе проверки Фондом было установлено, что в отношении одного из работников в возрасте старше 65 лет, трудоустроенного по совместительству, в соответствии с Временными правилами оформления листков нетрудоспособности, назначения и выплаты пособий по временной нетрудоспособности в случае карантина застрахованным лицам в возрасте 65 лет и старше, утвержденными постановлением Правительства РФ от 01.04.2020 № 402 (далее – Временные правила), был оформлен лист нетрудоспособности как на соблюдающего режим самоизоляции. При этом сотрудник фактически продолжал осуществлять деятельность по основному месту работы в другой организации. Несоблюдение работником режима самоизоляции в организации, где он был трудоустроен по совместительству, привело, согласно выводам Фонда, к нарушению организацией положений Временных правил и, как следствие, необходимости возместить в Фонд расходов в размере более 110 000 рублей.

Полагая, что выводы Фонда не соответствуют требованиям Временных правил, Уполномоченный оказал организации помощь в подготовке жалобы на решение Фонда о возмещении страхователем излишне понесенных страховщиком расходов на выплату страхового обеспечения в вышестоящую инстанцию, а также самостоятельно обратился в Фонд социального страхования РФ с доводами в поддержку жалобы общества о том, что Временными правилами не установлена обязанность работодателя контролировать соблюдение работником режима самоизоляции при оформлении ему листка нетрудоспособности. Фонд социального страхования РФ при рассмотрении жалобы согласился с позицией заявителя и отменил решение Фонда о возмещении расходов.

3. Подготовка предложений по корректировке действующих ограничений и предложений по дополнительным мерам поддержки бизнеса.

Для помощи бизнесу в условиях распространения новой коронавирусной инфекции в 2021 году государством были разработаны меры поддержки в виде субсидий для поддержания занятости и на профилактику распространения новой коронавирусной инфекции, льготное кредитование на выплату заработной платы и возобновление работы, иные меры имущественной поддержки.

В Томской области в условиях новой коронавирусной инфекции Администрацией Томской области в дополнение к федеральным мерам поддержки был принят пакет антикризисных мер, направленных, в первую очередь, на поддержание стабильности в секторах экономики, максимальное снижение текущих издержек бизнеса в пострадавших отраслях, сохранение занятости населения.

Так, субъекты малого и среднего предпринимательства, в том числе, не отнесенные к пострадавшим отраслям, для покрытия кассовых разрывов, могли воспользоваться льготными займами региональной микрофинансовой организации. В случае, если для привлечения кредитных средств было не достаточно обеспечения, предприниматели могли воспользоваться гарантийной поддержкой в форме поручительств Гарантийного фонда Томской области. В 2021 году гарантийный капитал фонда превысил 480 млн руб, что позволило под 58 поручительств привлечь предпринимателями дополнительно 1,6 млрд. руб. кредитных ресурсов для развития своего дела. Также более 30 млн. рублей через муниципалитеты было выделено для поддержки стартового бизнеса, что в непростой экономической ситуации помогло получить поддержку более 60 начинающим субъектам предпринимательской деятельности.

В ноябре 2021 года, как и годом ранее, администрацией области была реализована уникальная, практически отсутствующая в других регионах мера поддержки, направленная на компенсацию оплаты коммунальных услуг для предпринимателей. Для ее получения, как и в 2020 году, заявитель должен был сохранить до первого числа месяца подачи заявления среднесписочную численность занятых на уровне не менее 90% фактически сложившейся по состоянию на 01.11.2021. Данной мерой поддержки воспользовалось более 300 субъектов малого и среднего предпринимательства.

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

Для определения потребностей бизнеса в дополнительных мерах государственной поддержки с учетом меняющейся санитарно-эпидемиологической обстановки и ограничений для ведения предпринимательской деятельности Уполномоченным проводился постоянный мониторинг текущей ситуации в регионе. На основе данного мониторинга социально-экономической ситуации в Томской области, анализа системных проблем, с которыми сталкивался бизнес в период пандемии, обращений бизнес-сообществ и отдельных хозяйствующих субъектов, Уполномоченный, выступая в качестве связующего механизма между бизнесом и властью, подготовил ряд мотивированных предложений по поддержке субъектов предпринимательской деятельности, направленных в органы государственной власти Томской области.

Уполномоченным направлялись предложения в Законодательную Думу Томской области о внесении изменений в Закон Томской области от 07.04.2009 № 51-03 «Об установлении на территории Томской области налоговых ставок по налогу, взимаемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения», в части снижения ставки налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, на 2021 год, для налогоплательщиков, у которых основным видом деятельности в соответствии со сведениями, содержащимися в ЕГРЮЛ, ЕГРИП, по состоянию на 1 марта 2020 года является деятельность в сфере туризма, общественного питания (за исключением подачи напитков), предоставления мест для временного проживания, деятельность в области культуры, организации досуга и развлечений, физической культуры и спорта, дополнительного образования детей и взрослых, бытовых услуг (услуги парикмахерских и салонов красоты, ремонт компьютеров, предметов личного потребления и хозяйственно-бытового назначения, стирка, химчистка), организации конференций и выставок, до минимально возможных в соответствии со ст. 346.20 НК РФ значений. Целью предлагаемых изменений было обеспечение стабильности осуществления субъектами малого и среднего предпринимательства экономической деятельности на территории Томской области и сохранение занятости населения.

Законом Томской области от 26.02.2021 № 2-03 «О внесении изменений в Закон Томской области «Об установлении на территории Томской области налоговых ставок по налогу, взимаемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения» для субъектов предпринимательской деятельности, основным видом экономической деятельности которых является один из видов экономической деятельности, указанных в перечне отраслей российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции, была введена льготная ставка по налогу, взимаемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения (категория «доходы»), в размере 3 процентов, действующая до 31.12.2021.

Введение указанной льготы позволило предпринимателям значительно снизить свои расходы, направив высвободившиеся денежные средства на поддержание бизнеса, сохранение рабочих мест, погашение образовавшихся задолженностей.

Также Уполномоченный обращался в Законодательную Думу Томской области с предложениями по разработке изменений в Закон Томской области от 27.11.2003 № 148-ОЗ «О налоге на имущество организаций», направленных на оказание поддержки предпринимателям Томской области, на чью деятельность негативное влияние оказало введение коар-кодов, в части снижения ставок налога на имущество отдельной категории наиболее пострадавших налогоплательщиков, а также для арендодателей, сокративших размер арендной платы в 2021 году для арендаторов, осуществляющих деятельность в пострадавших отраслях.

Кроме того, по результатам рассмотрения жалоб предпринимательских объединений Уполномоченный неоднократно обращался в Администрацию Томской области с предложениями о смягчении действующих ограничительных мер в отношении отдельных видов деятельности сферы услуг.

К сожалению, не все меры поддержки, предложенные Уполномоченным на региональном уровне, направленные на поддержку субъектов предпринимательской деятельности, оказавшихся в сложном финансово-экономическом положении в связи с принятием мер по предупреждению распространения новой коронавирусной инфекции и введением режима функционирования «повышенная готовность», были поддержаны и реализованы на практике в связи с дефицитом бюджета Томской области и сложной санитарно-эпидемиологической ситуацией в регионе.

Вместе с тем, Уполномоченный продолжает работу, направленную на принятие органами государственной власти Томской области новых решений, касающихся поддержки и стимулирования экономической активности бизнеса и преодоление социально-экономических последствий, вызванных борьбой с распространением новой коронавирусной инфекцией.

3.3. Взаимодействие с контрольно-надзорными органами

Более 19 % обращений субъектов предпринимательской деятельности, поступивших Уполномоченному в 2021 году, были связаны с проблемами взаимодействия с контрольно-надзорными органами, в том числе при проведении мероприятий по контролю (надзору). При этом количество жалоб по данной тематике снизилось по сравнению с прошлым годом, что является следствием как действовавшего в 2021 году моратория на проведение плановых контрольных (надзорных) мероприятий в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства, реального внедрения риск-ориентированного подхода, так и изменения вектора на профилактику нарушений обязательных требований.

Контрольно-надзорная деятельность многие годы являлась одной из самых значимых по масштабу и болезненности для бизнеса сфер, поэтому ее реформирование было включено в число национальных приоритетных программ (Программа «Реформа контрольной и надзорной деятельности» утверждена Президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21.12.2016 № 12). Президентом РФ В.В. Путиным в целях реализации Послания Президента Федеральному Собранию РФ от 20.02.2019 Правительству РФ дано поручение: при участии ведущих деловых объединений предпринимателей обеспечить внесение в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих отмену с 1 января 2021 года всех нормативных правовых актов, устанавливающих требования, соблюдение которых подлежит проверке при осуществлении государственного контроля (надзора), и введение в действие новых норм, содержащих актуализированные требования, разработанные с учетом риск-ориентированного подхода и современного уровня технологического развития в соответствующих сферах.

Основными задачами реформы контрольно-надзорной деятельности являются:

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

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

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

Распоряжением Администрации Томской области от 01.03.2017 № 121-ра утверждена дорожная карта «Внедрение в Томской области целевых моделей упрощения процедур ведения бизнеса и повышения инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации», предусматривающая перечень мероприятий по внедрению целевой модели «Осуществление контрольно-надзорной деятельности в субъекте Российской Федерации» в целях исполнения целевых показателей реформы контрольно-надзорной деятельности, в том числе:

- принятие правовых актов, административных регламентов, определяющих организацию и осуществление регионального государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности;
- ежеквартальное проведение мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований;
- применение риск-ориентированного подхода при организации регионального государственного контроля (надзора);
- оценку результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности органов регионального государственного контроля (надзора);
- информационное обеспечение контрольно-надзорной деятельности в Томской области.

В целях реализации указанного перечня мероприятий контрольно-надзорными органами Томской области осуществляется размещение перечней нормативных правовых актов Томской области или их отдельных частей, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю в рамках отдельных видов регионального государственного контроля (надзора), внедрение программ профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, внедрение информационных решений (ресурсов), направленных на совершенствование контрольно-надзорной деятельности в Томской области, что положительно оценивается субъектами предпринимательской деятельности.

Все же основной задачей, поставленной государством на 2021 год в рамках реформы контрольно-надзорной деятельности, стало завершение формирования новой системы обязательных требований к хозяйствующим субъектам, введение новых требований взамен устаревших нормативных правовых актов, снятие избыточной административной нагрузки на субъектов предпринимательской деятельности путем увеличения доли профилактических мероприятий в общем количестве проводимых мероприятий относительно «дореформенного» уровня.

Реализация указанных задач реформы контрольно-надзорной деятельности осуществляется государством по двум направлениям: построение новой системы обязательных требований и подготовка принципиально новой базы нормативно-правового регулирования в сфере контроля и надзора, в том числе для каждого вида контроля (надзора).

Построение новой системы обязательных требований, инвентаризация всех действующих и обязательных для бизнеса требований с целью понять – соответствуют ли они современным реалиям, получило название «регуляторная гильотина».

По данным Минэкономразвития России¹, к началу 2021 года было отменено более 11,6 тысячи нормативных правовых актов и документов. В частности, признан недействующим 8631 акт советского периода и отменены 3003 акта, изданных после 1991 года. Взамен них принято 447 новых актов с обязательными требованиями. Как отметил Президент Российской Федерации В.В. Путин на встрече с членами общероссийской общественной организации «Деловая Россия», прошедшей 04.02.2022, «нормативная гильотина» сработала, а вновь принятые акты необходимы «для соответствующей регуляторики».

Стоит отметить, что в рамках «регуляторной гильотины» были осуществлены не только мероприятия по отмене морально устаревших и препятствующих развитию бизнеса обязательных требований, но также произведена серьезная работа по систематизации обязательных требований, содержащихся в нормативных правовых актах, путем создания Реестра обязательных требований. Указанный Реестр, начавший работать с 01.03.2021, представляет собой федеральную государственную информационную систему, направленную на объединение на одном ресурсе требований, предъявляемых к бизнесу при проведении контроля (надзора), ведение актуальной электронной базы данных таких требований, информирование бизнеса обо всех изменениях нормативных правовых актов.

Основные практические плюсы Реестра обязательных требований для бизнеса в том, что из него можно получить информацию:

- о существовании конкретного обязательного требования (условия, ограничения, запреты, обязанности);
- об актуальности тех или иных требований;
- о сроке действия требования;
- о нормативном правовом акте, которым требование установлено (реквизиты и текст со ссылкой);
- о порядке проверки соблюдения требования, а также документах или сведениях, подтверждающих его выполнение;
- об ответственности за несоблюдение обязательных требований.

Введение Реестра обязательных требований в совокупности с проведенной работой в рамках «регуляторной гильотины» должно помочь бизнесу в соблюдении обязательных требований и недопущении причинения вреда охраняемым законом ценностям.

¹https://economy.gov.ru/material/file/49590347e8849692a3169ad8ec78e70d/gos_regulirovanie_v_usloviyah_covid19_itogi_2020.pdf

Вместе с тем скорость реализации «регуляторной гильотины» — полтора года, кроме очевидного преимущества в скорости изменений, также явилась причиной и важным, по мнению экспертов, недостатком реализованного проекта. Так, согласно аналитическому докладу, проведенному Российским союзом промышленников и предпринимателей, «в большинстве рабочих групп отсутствовали анализ альтернатив и обоснование перспективного способа регулирования (фактически подготовленные документы, в основном, сохраняли существующую схему регулирования). Кроме того, сам процесс отбора требований для анализа был достаточно сложен: под «гильотину» не попадали федеральные законы, акты определенных ведомств и отдельных видов контроля»¹. В связи с чем дальнейшая работа с обязательными требованиями представляется не массовой, а точечной — направленной на наиболее значимые сферы предпринимательской деятельности, с распространением «гильотины» на федеральные законы, требующие изменений в целях снижения административного давления на бизнес.

Второе направление в рамках реформы контрольно-надзорной деятельности было реализовано в 2021 году посредством вступления в силу нового нормативно-правового регулирования в сфере контроля и надзора:

— Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 248-ФЗ, закон о контроле (надзоре)), призванного заменить Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;

— Федерального закона от 11.06.2021 № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Федеральный закон № 248-ФЗ разработан в целях устранения недостатков действующего правового регулирования государственного и муниципального контроля, заключающихся в недостаточности регулирования вопросов профилактики нарушений обязательных требований, а также неоправданном акценте на проведении проверок, являющихся наиболее затратным как для бизнеса, так и для надзорных органов мероприятием. Данным законом устанавливаются гарантии защиты прав физических и юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и прочих организаций, не являющихся юридическими лицами. Как отметил заместитель Министра экономического развития РФ А.И. Херсонцев, «новый закон является важнейшим документом, задающим рамки для всех последующих изменений, правил государственного муниципального контроля, и призван сместить акцент с проведения проверок на профилактику нарушений, в целом должен поменять культуру работы контрольных органов. Предотвращение

¹http://www.goskontrol-rspp.ru/upload/iblock/854/M2021_v.10.0.pdf

нарушений в деятельности контрольных надзорных органов должно превалировать над наказанием, наказание не является самоцелью, целью контрольно-надзорных органов должно стать выполнение обязательных требований и недопущение рисков¹».

К принципиальным новшествам Федерального закона № 248-ФЗ можно отнести и возможность онлайн-взаимодействия проверяющих с субъектами предпринимательской деятельности, в том числе с использованием Единого портала госуслуг.

Например, благодаря указанному нововведению при проведении внеплановой проверки для выдачи лицензии на розничную продажу алкогольной продукции департамент лицензирования и регионального государственного контроля Томской области начал осуществлять дистанционное обследование помещений магазинов, без непосредственного выезда на место, что существенно сократило временные затраты на проведение проверки и расходы областного бюджета на ее организацию.

Стоит также отметить, что позитивным нововведением закона является то, что основным критерием эффективности деятельности контрольных (надзорных) органов является не число проведенных проверочных мероприятий и наложенных штрафов, а уменьшение негативных происшествий, аварий, несчастных случаев на производстве, причинения вреда жизни и здоровью граждан, окружающей среде. Таким образом, должна реализоваться одна из целей реформы контрольно-надзорной деятельности – уход от «палочного» режима при проведении мероприятий по контролю (надзору).

Новый закон о контроле (надзоре) – это, по сути, закон-конструктор, который позволяет каждому контрольному ведомству разработать и принять свой инструментарий в сфере контроля и надзора. При этом реализация большого числа новаций Федерального закона № 248-ФЗ зависит от закона и от положения о виде контроля (надзора). Так, отраслевыми законодательными актами может быть установлено 28 особенностей организации контрольно-надзорной деятельности, а положение о виде контроля должно дать ответы на 44 вопроса, связанных с его осуществлением. Иными словами, для внедрения всех новаций закона необходима системная и реальная работа контрольных (надзорных) органов, в противном случае новации закона могут привести к обратному эффекту, увеличив нагрузку на предпринимателей.

В Томской области с июля 2021 года региональными и муниципальными органами контроля (надзора) во исполнение Федерального закона № 248-ФЗ началась разработка положений о видах регионального контроля (надзора) и муниципального контроля. Уполномоченный принимал активное участие в оценке проектов указанных положений на предмет соблюдения интересов бизнеса, снижения административного давления и достижения задач реформы контрольно-надзорной деятельности.

По итогам правового анализа рассмотренных проектов Уполномоченным отмечалось, что большинство проектов положений представляли собой ранее действовавшие

¹https://www.economy.gov.ru/material/news/aleksey_hersoncev_novye_podhody_kontrolno_nadzornoj_deyatelnosti_osnovany_na_upravlenii_riskami_profilaktike_narusheniy_i_cifrovizacii.html

документы, содержащие лишь ссылки на Федеральный закон № 248-ФЗ, в некоторых положениях разработчики не указывали нормативные правовые акты, касающиеся порядка утверждения планов проведения контрольных (надзорных) мероприятий, утверждающие новые формы документов. Несмотря на то что законом о контроле (надзоре) введены новые формы контрольно-надзорных мероприятий, включая инспекционный визит, выборочный контроль и другие, в проектах положений в качестве единственного вида контрольного (надзорного) мероприятия указывались проверки. Вместе с тем в соответствии с Федеральным законом № 248-ФЗ проверки применяются лишь в тех случаях, если не представляется возможным удостовериться в полноте и достоверности сведений, содержащихся в находящихся в распоряжении контрольно-надзорного органа или запрашиваемых документах и объяснениях контролируемого лица, оценить соответствие деятельности и действий (бездействия) контролируемого лица и (или) используемых им объектов контроля обязательным требованиям без выезда на место и совершения необходимых контрольно-надзорных действий.

Несмотря на то что уже в течение нескольких лет осуществляется активное применение риск-ориентированного подхода к проведению проверок, в нескольких положениях отсутствовали критерии отнесения объектов контроля к категориям риска, не была обоснована периодичность проведения плановых контрольно-надзорных мероприятий, отсутствовала четкая периодичность их проведения.

Основной задачей реформы контрольно-надзорной деятельности является переориентация на проведение профилактических мероприятий. В рамках ранее действовавшего закона о контроле (надзоре) проверяющие уже были наделены правом выдавать предостережения подконтрольным лицам, обязаны обобщать правоприменительную практику и проводить публичные консультации, размещать правовые акты, регламентирующие подконтрольную сферу. Проведение указанных мероприятий позитивно оценивается субъектами предпринимательской деятельности и пользуется интересом. В Федеральном законе № 248-ФЗ профилактическим мероприятиям посвящена целая глава 10, добавлены такие новые виды мероприятий, как меры стимулирования добросовестности, консультирование, самообследование. Вместе с тем в рассмотренных Уполномоченным проектах положений о контроле (надзоре) профилактическим мероприятиям было уделено мало внимания, разработчики ограничивались формальным перечислением видов профилактических мероприятий. В то же время именно профилактические мероприятия в свете реформы контрольно-надзорной деятельности должны занять основное место в работе контролеров, которые, как никто другой, знакомы с содержанием обязательных требований в своей сфере и могут помочь бизнесу в разъяснении порядка их реализации. Тем более что в рамках проведенной «регуляторной гильотины» многие правовые акты были отменены, вместо них начали действовать новые нормативные правовые акты, с которыми у хозяйствующих субъектов не всегда имеется возможность тщательно ознакомиться и понять их содержание.

Предложения и замечания по результатам изучения проектов положений о контроле (надзоре) были направлены Уполномоченным контрольно-надзорным органам для внесения изменений в проекты положений, а также озвучены на совместном заседании межведомственной рабочей группы по вопросам защиты прав предпринимателей прокуратуры Томской области, проведенном с участием органов контроля (надзора) в июле 2021 года. Большинство замечаний и предложений в положениях о контроле (надзоре) было учтено.

Однако, несмотря на принимаемые государством меры, направленные на реализацию реформы контрольно-надзорной деятельности, начавшуюся переориентацию работы контролеров с наказания на профилактику, субъекты предпринимательской деятельности отмечают, что не ощущают положительного эффекта от реализации реформы контрольно-надзорной деятельности и оценивают ее критически, полагая, что она не приведет к снижению нагрузки на бизнес и обеспечению принципиально более высокого уровня защиты его интересов. Можно выделить несколько ключевых проблем Федерального закона № 248-ФЗ, способствующих пессимистичному отношению бизнеса к реформе контрольно-надзорной деятельности и прогнозируемому снижению административной нагрузки:

1. Наличие значительного количества видов контроля (надзора), на которые данный закон не распространяется (налоговый, валютный, таможенный контроль, контроль (надзор) за деятельностью кредитных организаций и банковских групп, некредитных финансовых организаций, надзор в национальной платежной системе и другие). Фактически многие виды государственного (муниципального) контроля, распространяющиеся на большинство субъектов предпринимательской деятельности и связанные с наибольшими издержками для них, выведены из-под действия нового закона о контроле. Кроме того, действие Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в неизменной редакции сохранено до 31.12.2024 для 15 видов контроля (надзора).

2. Закрепленные Федеральным законом № 248-ФЗ профилактические мероприятия, включая меры стимулирования добросовестности и самообследование, не позволяют рассматривать данные профилактические меры в качестве альтернативы контрольным (надзорным) мероприятиям, а также крайне редко используются для определения критериев риска. В силу закона проведение независимой оценки соблюдения контролируемыми лицами обязательных требований является основанием для освобождения контролируемого лица от плановых контрольных (надзорных) мероприятий. Однако данный механизм может применяться хозяйствующими субъектами только в том случае, если такая возможность предусмотрена законом о виде контроля. В то же время действующими законами о видах контроля такая возможность не предусмотрена.

3. Ограничение возможности инициировать профилактические мероприятия контролируемым лицом, отсутствие в Федеральном законе № 248-ФЗ требований к оформлению документов по результатам проведенных профилактических мероприятий.

Так, к примеру, на основании заявления предпринимателя Шегарского района Управлением Россельхознадзора по Томской области при участии Уполномоченного был проведен профилактический визит в убойный цех. В ходе визита контролируемое лицо было проинформировано инспекторами об обязательных требованиях, предъявляемых к объекту контроля, о рекомендуемых способах снижения риска. Однако, поскольку все рекомендации были даны устно, у предпринимателя в дальнейшем возникли сложности с их исполнением в полном объеме.

4. Контрольные мероприятия, которые проводятся без взаимодействия с контролируемым лицом: наблюдение за соблюдением обязательных требований (мониторинг безопасности) и выездное обследование – могут проводиться без внесения в Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий (далее – ЕРКНМ) и без принятия решения о проведении данных контрольных (надзорных) мероприятий. Таким образом, фактически данные мероприятия переведены в формат полупоформальной деятельности инспектора, которая не оставляет свой «след» в информационных системах и документации. Однако по их результатам может быть принято решение о проведении иных внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий, по результатам которых может быть выдано предписание об устранении выявленных нарушений.

5. Сохранение проблемы подмены контрольных (надзорных) мероприятий административными расследованиями, несмотря на закрепленный в части 4 статьи 56 Федерального закона № 248-ФЗ подход, что оценка соблюдения контролируемыми лицами обязательных требований не может проводиться иными способами, кроме как посредством мероприятий, указанных в данном федеральном законе.

6. Отсутствует четкий механизм реализации государственного контроля (надзора), муниципального контроля в отношении плательщиков налога на профессиональный доход, не имеющих статуса индивидуального предпринимателя (так называемых «самозанятых»).

Вероятно, поэтому хозяйствующие субъекты настороженно относятся к анонсируемым государством достижениям реформы контрольно-надзорной деятельности, выражая пессимизм в отношении наступления положительного эффекта от проводимых в рамках реформы мероприятий. Критическое отношение бизнеса к результатам реформы контрольно-надзорной деятельности вызвано и тем, что основная доля контрольных (надзорных) мероприятий касается тех предпринимателей, которые стараются быть добросовестными, работают открыто и честно. В то же время лица, которые осуществляют деятельность с нарушением обязательных требований и без необходимой регистрации, как правило, не подпадают под контрольную (надзорную) деятельность.

Не способствуют оптимистичному настрою и переходящие из года в год проблемы контрольно-надзорной деятельности, которые можно разделить на несколько групп.

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

Действие Федерального закона № 248-ФЗ распространяется не на все контрольные (надзорные) органы и проводимые ими мероприятия: около 40 видов контроля (надзора) выведено из-под действия указанного закона, включая прокурорские и налоговые проверки, таможенный контроль, контроль за соблюдением законодательства о закупках и другие.

Между тем, именно законом о контроле (надзоре) определены основания и порядок проведения проверочных мероприятий, гарантии соблюдения прав и законных интересов проверяемых, обязанности контрольно-надзорных органов при проведении проверок. Однако предприниматели зачастую не понимают разницы между правовыми основаниями деятельности того или иного государственного органа, полагая, что все они действуют в рамках указанного закона.

Так, к Уполномоченному нередко поступают письменные и устные обращения субъектов предпринимательской деятельности, ошибочно полагающих, что проведенные в отношении них налоговые проверки должны соответствовать требованиям закона о контроле (надзоре), в том числе в части предварительного уведомления о проведении проверок, внесения сведений о проверках в ЕРКНМ.

2. Отсутствие стремления контрольных (надзорных) органов к открытости при осуществлении проверочных мероприятий, несвоевременное размещение или неразмещение сведений о проверках в ЕРКНМ – системе, созданной для обеспечения учета проводимых проверок и их результатов при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Ведение указанного Реестра направлено на обеспечение открытости в деятельности контрольных (надзорных) органов и дает возможность всем заинтересованным лицам подробнее узнать, допускает ли предприниматель или юридическое лицо нарушения в своей деятельности, устранены ли эти нарушения по результатам проверки, а также позволяет оградить субъекты предпринимательства от необоснованных проверок в будущем.

Так, в августе 2021 года Уполномоченный на основании обращения предпринимателя принял участие в выездном контрольном мероприятии, проводимом Управлением Россельхознадзора по Томской области на предмет соблюдения обязательных требо-

ваний при реализации мясной продукции. В ходе указанного мероприятия Уполномоченным было установлено, что оно не было предварительно внесено контролирующим органом в ЕРКНМ. Поскольку в соответствии с пунктом 4 статьи 19 Федерального закона № 248-ФЗ проведение контрольных (надзорных) мероприятий, информация о которых на момент начала их проведения в ЕРКНМ отсутствует, не допускается, Уполномоченный указал на невозможность его проведения в целях соблюдения требований законодательства. Проверка была прекращена, удалось избежать нарушения прав и законных интересов субъекта предпринимательской деятельности.

Стоит отметить, что прокуратура Томской области надзирает за исполнением органами контроля (надзора) обязанности по своевременному внесению сведений в ЕРКНМ, привлекая должностных лиц, нарушивших данное требование, к административной ответственности, предусмотренной частью 3 статьи 19.6.1 КоАП РФ (в 2021 году 25 должностных лиц было привлечено к административной ответственности).

3. Одновременное привлечение к административной ответственности как хозяйствующего субъекта, так и его сотрудника, без обоснования выбора субъекта правонарушения. В соответствии со ст. 2.1 КоАП РФ юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых настоящим Кодексом или законами субъекта РФ предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению. То есть юридическое лицо может быть привлечено к административной ответственности за правонарушение, совершенное его работником, если оно не сможет доказать, что предприняло все возможные меры для недопущения совершения работником правонарушения, что сделать зачастую крайне сложно. Поэтому нередко должностные лица, уполномоченные на составление протоколов об административных правонарушениях, по своему усмотрению выбирают субъект правонарушения: физическое или юридическое лицо, или же сначала возбуждают административное производство в отношении работника, а через какое-то время – в отношении юридического лица. В последнее время такая ситуация наблюдается в вопросах одновременного привлечения к административной ответственности по инициативе сотрудников правоохранительных органов работников и их работодателей по ч. 2.1, 3 ст. 14.16 КоАП РФ при реализации алкогольной продукции в нарушение установленных запретов.

Указанную проблему призван решить разработанный Минэкономразвития РФ совместно с Корпорацией МСП, Минюстом РФ и бизнес-сообществом проект поправок в действующую редакцию Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, положениями которого исключаются ситуации, когда за одно нарушение одновременно привлекаются к ответственности и сотрудник, и предприниматель. После принятия указанных поправок в случае, если виновен работник, работодатель не будет наказан и привлечен к административной ответственности.

4. Отсутствие в действующем законодательстве ограничений по максимальному числу проверок по разным основаниям в отношении одного субъекта предпринимательской деятельности или по одному основанию несколькими контрольными (надзорными) органами. Нередко возникают ситуации, когда на основании обращения гражданина или конкурирующего хозяйствующего субъекта в отношении одной организации в течение короткого периода времени могут проводиться несколько внеплановых проверок как одним контрольно-надзорным органом, так и разными. В таких случаях проверочный механизм становится способом правового воздействия на неугодных предпринимателей, поскольку даже если по результатам проверки нарушения обязательных требований не будут выявлены, сами проверки повлекут материальные и временные издержки и приведут к психологической дестабилизации хозяйствующего субъекта.

Так, к Уполномоченному обратился крупный агропромышленный холдинг, в отношении которого ежемесячно разными контрольными (надзорными) органами проводятся многочисленные выездные контрольно-надзорные мероприятия. К примеру, только в апреле 2021 года проведено 12 контрольных (надзорных) мероприятий, в том числе пять плановых и семь внеплановых проверок, а также проверочных мероприятий органов, действия которых не регламентированы законом о контроле (надзоре). По результатам проверочных мероприятий в отношении заявителя были выявлены нарушения, выданы предписания, являющиеся основанием для проведения новых проверок. Отдельные предписания были оспорены в судебном порядке, признаны незаконными и отменены. Вместе с тем проведение контрольно-надзорных мероприятий затянулось на длительное время, дестабилизировав работу бизнеса.

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

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

Несмотря на то что указанная норма КоАП РФ действует с 2016 года, контрольные (надзорные) органы все еще неохотно заменяют штраф на предупреждение, ссылаясь на отсутствие оснований для применения ст. 4.1.1 КоАП РФ: повторность нарушения, причинение вреда или возникновение угрозы причинения вреда. Вместе с тем статистика показывает постепенный рост замены штрафов предупреждениями в работе

даже тех контрольно-надзорных органов, первостепенной задачей которых является защита законных прав и благополучия граждан. Так, по данным Управления Роспотребнадзора по Томской области, в 2021 году количество наказаний за совершение административных правонарушений в отношении субъектов предпринимательской деятельности в форме предупреждения вынесено в 27,2 % случаев, в то время как в 2020 году их количество составляло 16,8 % от числа рассмотренных дел.

Со своей стороны Уполномоченный также способствует применению органами контроля (надзора) положений ст. 4.1.1 КоАП РФ, обращаясь с соответствующими ходатайствами в органы контроля (надзора) и в суды в защиту субъектов предпринимательской деятельности, если анализ допущенных бизнесом правонарушений дает основания полагать, что штраф можно заменить предупреждением.

Так, к Уполномоченному за помощью обратился индивидуальный предприниматель, привлекаемый к административной ответственности, предусмотренной частью 2 статьи 14.10 КоАП РФ, в связи с реализацией нескольких единиц продукции с незаконно нанесенными товарными знаками, принадлежащими известным брендам. За совершение указанного правонарушения предпринимателю грозил административный штраф в размере не менее 50 000 рублей. Полагая, что в рассматриваемой ситуации имеются условия для применения ст. 4.1.1 КоАП РФ и замены штрафа предупреждением, Уполномоченный обратился с соответствующим ходатайством в суд, где принимал участие в качестве третьего лица на стороне предпринимателя. Арбитражный суд Томской области принял пояснения Уполномоченного и назначил индивидуальному предпринимателю наказание в виде предупреждения.

В целом же, несмотря на принятое в качестве одной из мер поддержки малого и среднего предпринимательства решение о моратории на проведение плановых проверок в 2021 году, существенно снизившее объем административной нагрузки на бизнес, вопросы административного давления и механизмы его снижения по-прежнему оставались актуальными для субъектов предпринимательской деятельности и не выходили из поля деятельности Уполномоченного. В течение всего года продолжались контрольно-надзорные мероприятия, организованные органами прокуратуры и налоговыми органами, вне ограничений оказались административные расследования, иные проверочные мероприятия, формально не попадающие под действие закона о контроле (надзоре), что негативно воспринималось представителями бизнеса как фактор административного давления.

В 2021 году аппаратом Уполномоченного при Президенте РФ совместно с экспертами был составлен Индекс «Административное давление – 2021» (далее – Индекс), вошедший в ежегодный доклад федерального бизнес-омбудсмена Президенту РФ В.В. Путину. Индекс, составляемый третий год подряд, – это аналитический инструмент, который показывает выполнение поставленных задач в рамках реформы контрольно-надзорной деятельности как в целом по РФ, так и в разрезе регионов, а также указывает

на допускаемые ошибки правоприменения и направления для совершенствования в целях снижения административного давления на бизнес.

В Индекс включены восемь контрольно-надзорных органов, на которые, по мнению составителей, приходится более 60 % контрольных и надзорных мероприятий: территориальные подразделения Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору, Главные управления МЧС России по субъектам Российской Федерации, Государственной инспекции труда, Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения, Федеральной службы по надзору в сфере транспорта. Источниками данных для расчета Индекса послужили сведения Росстата, судебной статистики, а также информация, предоставленная федеральному Уполномоченному контрольно-надзорными ведомствами.

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

- доля предупреждений от общего числа административных наказаний (показатель П1) (Количество предупреждений, вынесенных контролирующим органом в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей / Количество постановлений о назначении административного наказания, вынесенных контролирующим органом в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей);

- доля предпринимателей, подвергнутых контролю и надзору (показатель П2) (Общее количество юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в отношении которых проводились плановые и внеплановые проверки / Общее количество юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность на территории субъекта Российской Федерации, деятельность которых подлежит государственному контролю (надзору) со стороны контролирующего органа);

- доля штрафов, наложенных без проведения проверок (по результатам так называемых административных расследований) (показатель П3) (Количество административных штрафов, наложенных контролирующим органом на юридических лиц и индивидуальных предпринимателей из формы 1-контроль/ Количество административных штрафов по данным судебного департамента);

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

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

- Несмотря на снижение числа проверок, не наблюдается решительной динамики к переходу на использование предупреждений;

- На фоне ограничения проверок наметилась тенденция замены проверок иными мероприятиями в качестве основания для наложения штрафов;

– Вместе со снижением количества проверок снизились объем и количество штрафов – по России количество наложенных федеральными органами исполнительной власти штрафов сократилось на 38 %, сумма наложенного штрафа на 83 %. Объем штрафов снизился, в том числе, в связи со смягчением подходов судов и органов КНО, снижением количества проверок и частичным переходом на профилактический подход;

– Количество случаев причинения вреда поднадзорными субъектами по большинству ведомств снизилось, это показывает, что проверки не нацелены на случаи искоренения вреда.

Томская область по итогам 2021 года заняла в Индексе 79 место, неожиданно опустившись по сравнению с 2020 годом на 41 строчку. Понижение рейтинга Томской области в Индексе связано, вероятно, с тем, что на фоне действовавшего в 2020 году моратория на проведение плановых проверок наметилась тенденция замены проверок иными проверочными мероприятиями, заканчивающимися назначением наказания, увеличения проведенных проверочных мероприятий относительно количества подконтрольных субъектов и т.д.

К примеру, согласно Индексу, в работе ГУ МЧС России по Томской области установлено снижение доли предупреждений (Р-1 – 44,2 %) в сравнении с аналогичным показателем предыдущего года (на 1,53 %) и в сравнении со среднероссийскими данными (41,37 % к 64,5 %). Сибирское межрегиональное управление Росприроднадзора в Томской области показало увеличение доли подвергнутых контролю лиц (Р-2), как в сравнении с показателем 2019 года, так и при сравнении со среднероссийским показателем 2020 года (24,7 % к 13,7 %). В деятельности Территориального органа Росздравнадзора по Томской области, впервые анализируемой Индексом, установлено полное отсутствие предупреждений в то время, как среднероссийский показатель доли предупреждений для территориальных органов Росздравнадзора в субъектах Российской Федерации составляет 23,2 %.

Вместе с тем стоит отметить, что, по данным Индекса, отдельные государственные органы показали снижение административного давления на бизнес в сравнении с предыдущим периодом. Так, в работе Управления Роспотребнадзора по Томской области отмечается положительная динамика по снижению доли подвергнутых контролю лиц (Р-2) в сравнении с показателем 2019 года. Государственная инспекция труда в Томской области улучшила свои показатели (Р-1 «доля предупреждения», Р-2 «доля подвергнутых контролю») в сравнении с аналогичными показателями предыдущего периода, а по доле выданных предупреждений значительно превысила общероссийские показатели (43 % к 25,4 %), что позволяет сделать вывод о реализации инспекцией в своей работе основных задач реформы контрольно-надзорной деятельности.

Стоит отметить, что в Индексе не произведен расчет отдельных показателей для нескольких контрольно-надзорных органов в Томской области (Россельхознадзор, Ространснадзор, Росприроднадзор) ввиду отсутствия исходных данных, что могло, в том числе, стать причиной снижения рейтинга региона в Индексе.

По результатам изучения показателей Индекса в целях снижения административного давления на бизнес и исключения необоснованной ответственности субъектов предпринимательской деятельности Уполномоченным территориальным органам федеральных органов государственной власти, осуществляющим контрольно-надзорную деятельность на территории Томской области, были направлены следующие предложения:

- усилить профилактическую работу, направленную на сокращение правонарушений со стороны подконтрольных лиц;
- реализовывать мероприятия по повышению общего уровня правовой грамотности предпринимателей и разъяснению обязательных требований;
- активно применять практику назначения предупреждения как первой меры наказания вместо штрафов по всем нарушениям, за исключением случаев причинения вреда охраняемым законом ценностям;
- не допускать подмену мероприятий по контролю внепроцессуальными проверками и административными расследованиями.

Кроме того, обращено внимание, что, начиная с 2022 года, Индекс становится составной частью рейтинга инвестиционной привлекательности регионов, формируемого Агентством стратегических инициатив и являющегося ключевым показателем успешности работы власти в регионах, позволяющего учитывать оценку бизнесом практики правоприменения.

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

3.4. Административная ответственность

Анализ поступивших Уполномоченному в 2021 году обращений субъектов предпринимательской деятельности показал увеличение в 2,5 раза жалоб, связанных со случаями возбуждения в отношении предпринимателей дел об административных правонарушениях, привлечения к административной ответственности, как по результатам работы контрольно-надзорных органов, так и органов полиции, прокуратуры, налоговых органов.

Зачастую представители малого бизнеса – индивидуальные предприниматели и небольшие организации – не имеют своего корпоративного юриста, а обращение за юридической помощью часто связано со значительными расходами, которые могут превысить размер назначенных штрафных санкций и остаться некомпенсированными. В связи с чем многие предприниматели в случае возбуждения в отношении них дел об

административных правонарушениях или игнорируют данное обстоятельство, не предпринимая каких-либо защитных действий, или пытаются решить ситуацию собственными силами, что не приводит к положительному результату ввиду недостаточности знаний в области процессуального законодательства.

Стоит отметить, что для поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства в Томской области создана развитая инфраструктура органов и организаций, оказывающих бизнесу широкий спектр консультационных и образовательных услуг на безвозмездной основе. При этом единственным органом в системе инфраструктуры поддержки бизнеса Томской области, оказывающим бизнесу бесплатную юридическую помощь, консультирующим по вопросам судебной защиты, в том числе по делам об административных правонарушениях, и выступающим вместе с предпринимателями в суде, является Уполномоченный.

Участие Уполномоченного в делах об административных правонарушениях на стороне предпринимателей направлено на обеспечение равновесия позиций сторон в споре, в котором административный орган априори является более сильной стороной, имеющей административный ресурс. При этом, как правило, только в суде, благодаря детальному изучению материалов дела, удается добиться смягчения меры административной ответственности для предпринимателей (замены штрафа предупреждением, признания деяния малозначительным и т.д.) и даже прекращения производства по делу об административном правонарушении в связи с отсутствием его состава.

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

представить суду достаточные доказательства, подтверждающие, что им были приняты все зависящие от него меры по соблюдению запретов, связанных с реализацией алкогольной продукции. В связи с отсутствием вины организации во вменяемом правонарушении производство по делу об административном правонарушении было судом прекращено. В отсутствие помощи Уполномоченного юридическое лицо со всей вероятностью было бы привлечено к административной ответственности, предусмотренной ч. 3 ст. 14.16 КоАП РФ, где минимальный штраф составляет 100 000 рублей.

Также благодаря помощи Уполномоченного в пользу предпринимателя завершилось рассмотрение дела об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ («Нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения»). Индивидуальный предприниматель, осуществляющий деятельность общественного питания в Каргасокском районе Томской области, обратился к Уполномоченному с жалобой на действия сотрудников местной полиции, которые в ходе проведения проверки выявили нарушение требований пункта 4.4 СП 3.1.3597-20 «Профилактика новой коронавирусной инфекции (COVID-19)», на основании чего составили протокол об административном правонарушении. За указанное правонарушение для индивидуального предпринимателя предусмотрено наказание от административного штрафа в размере 150 000 рублей вплоть до приостановления деятельности на срок до 90 суток.

Из материалов дела следовало, что предприниматель, якобы, не обеспечил постоянную работу устройства для обеззараживания воздуха, а также не осуществил производственный контроль и своевременный учет термометрии работников, дезинфекцию контактных поверхностей, выразившиеся в отсутствии журнала учета.

При изучении представленных документов сотрудниками Уполномоченного были выявлены недостатки в сборе доказательств по делу об административном правонарушении: при составлении акта осмотра отсутствовали понятые, неправильно была проведена видеофиксация (последовательность сюжетов не соответствовала фактическим событиям). Кроме того, в протоколе об административном правонарушении были неверно применены нормы материального права. Указанные Уполномоченным недостатки были отражены в пояснениях предпринимателя, направленных им суду, рассматривавшему дело по существу.

Суд согласился с наличием процессуальных недостатков документов и вынес постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении в отношении индивидуального предпринимателя.

Комплексное юридическое сопровождение Уполномоченным в рассматриваемом случае включало: консультирование, выработку позиции и помощь в подготовке документов для дальнейшего предоставления в суд. Приезжать в Томск предпринимателю из отдаленного района области не понадобилось, юридическая помощь осуществлялась дистанционно, а необходимые документы направлялись в электронном виде.

В ряде случаев участие Уполномоченного на стадии возбуждения дела об административном правонарушении способствует прекращению производства по делу административным органом. К примеру, к Уполномоченному обратился индивидуальный предприниматель, осуществляющий деятельность по сбору вторсырья, в связи с тем, что Управлением Росреестра по Томской области по результатам проведенной проверки в отношении него был составлен протокол об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ («Использование земельных участков не по целевому назначению, невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению»). Нарушение норм земельного законодательства, как следовало из протокола об административном правонарушении, выразилось в деятельности по сбору, сортировке и складированию вторично перерабатываемых отходов (картон, полиэтилен, бумага) на земельном участке, не предназначенном для указанных целей. По результатам изучения представленных документов Уполномоченным был сделан вывод об отсутствии в действиях заявителя вменяемого ему правонарушения, на что было обращено внимание сотрудника Управления Росреестра по Томской области, который рассматривал протокол об административном правонарушении. Позиция Уполномоченного была принята, и административным органом было вынесено определение о прекращении производства по делу об административном правонарушении.

Стоит отметить, что в тех случаях, когда вина предпринимателя очевидна во вменяемом ему правонарушении, но при этом размер возможного административного наказания, предусмотренный санкцией статьи, явно несоразмерен совершенному правонарушению, Уполномоченный оказывает предпринимателю помощь, направленную на минимизацию наказания.

Например, к Уполномоченному обратился индивидуальный предприниматель из Томска в связи с возбуждением в отношении него четырех дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 2 ст. 14.10 КоАП РФ («Производство в целях сбыта либо реализация товара, содержащего незаконное воспроизведение чужого товарного знака, знака обслуживания, наименования места происхождения товара или сходных с ними обозначений для однородных товаров»), в связи с реализацией нескольких товаров с незаконно нанесенными логотипами четырех известных брендов. Факт нарушения был выявлен сотрудниками полиции в ходе контрольной закупки. За совершение указанных правонарушений заявителю грозил административный штраф в размере не менее 200 тысяч рублей. Понимая, что вина предпринимателя в рассматриваемых административных делах очевидна и подтверждена собранными сотрудниками полиции доказательствами, Уполномоченный помог предпринимателю по каждому из дел подготовить мотивированные отзывы, направленные на снижение размера наказания. Кроме того, сотрудник аппарата Уполномоченного принял участие в рассмотрении судом дел в качестве заинтересованного лица, где также поддержал доводы о минимизации наказания.

Арбитражный суд Томской области, рассмотрев дела по существу, признал предпринимателя виновным в совершении административных правонарушений, предусмотренных ч. 2 ст. 14.10 КоАП РФ, однако с учетом характера и установленных в ходе рассмотрения дел конкретных обстоятельств нарушений, по двум делам ограничился устным замечанием в связи с малозначительностью деяний, по одному делу административный штраф заменил предупреждением. Лишь по одному делу в связи со значительной стоимостью реализованных товаров и причинением ущерба правообладателю суд, исходя из материального положения предпринимателя, назначил административный штраф ниже низшего предела, то есть в размере 25 000 рублей.

Анализ поступающих Уполномоченному обращений предпринимателей, привлекаемых к административной ответственности, показывает, что причиной совершения административного правонарушения нередко становится незнание многочисленных требований законодательства в различных сферах, напрямую не связанных с осуществляемой предпринимателем деятельностью.

К примеру, к Уполномоченному обратился предприниматель из Молчановского района Томской области, осуществляющий деятельность по ремонту автомобилей, об оказании помощи в связи с привлечением его к административной ответственности за нарушение требований природоохранного законодательства. Уполномоченным при рассмотрении представленных заявителем документов было установлено, что по результатам проверки, проведенной прокуратурой района, в отношении предпринимателя было составлено семь протоколов по делам об административных правонарушениях, по результатам рассмотрения которых департаментом природных ресурсов и охраны окружающей среды Томской области предпринимателю назначены административные штрафы на сумму более 38 000 рублей. Заявитель объяснял, что некоторые нарушения были им допущены в силу незнания тонкостей природоохранного законодательства, связанных с правильностью хранения и утилизацией отработанных автомобильных шин, отходов минеральных масел, материалов, загрязненных нефтепродуктами, порядком проведения инвентаризации источников выбросов вредных веществ в атмосферный воздух и их постановки на государственный учет. Поскольку предприниматель не был согласен с рядом вменяемых ему нарушений, Уполномоченный оказал ему помощь в подготовке судебных жалоб на постановления о привлечении к административной ответственности. На дату написания настоящего доклада рассмотрение жалоб судом не завершено.

Стоит отметить, что в целях предупреждения совершения аналогичных правонарушений предпринимателями, осуществляющими деятельность по ремонту автомобилей в других районах Томской области, Уполномоченным при участии Департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Томской области разработаны инструкции по соблюдению природоохранного законодательства, размещенные на официальном сайте Уполномоченного.

Выявленный Уполномоченным при рассмотрении обращения организации из г. Асино пробел в знаниях в сфере антитеррористической защищенности спортивных объектов показал необходимость проведения обучающего мероприятия по данной теме и разработки целого комплекса инструкций. Так, к Уполномоченному поступила жалоба директора юридического лица в связи с возбуждением в отношении него дела об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.35 КоАП РФ, грозил административный штраф в размере до 50 000 рублей. Уполномоченный оказал заявителю помощь в подготовке письменного отзыва по делу. Поскольку на момент рассмотрения дела об административном правонарушении юридическим лицом уже начали приниматься меры, направленные на устранение выявленного нарушения, суд посчитал возможным заменить штраф предупреждением. Вместе с тем, поскольку проблема несоблюдения требований антитеррористической защищенности является актуальной для многих предпринимателей, Уполномоченным при активном участии сотрудников прокуратуры Томской области и администрации города Томска в сфере безопасности было проведено обучающее мероприятие для субъектов предпринимательской деятельности по данному вопросу, где были даны разъяснения по порядку проведения категорирования объектов, разработке паспорта объекта, а также выполнения иных антитеррористических мероприятий. Кроме того, на сайте Уполномоченного размещены пошаговые инструкции по выполнению указанных мероприятий в целях недопущения совершения нарушения требований антитеррористической защищенности социальных объектов с присутствием граждан.

Полезность разработки инструкций для бизнеса подтверждается административной практикой. Так, Уполномоченным совместно с департаментом лицензирования и регионального государственного контроля Томской области были разработаны методические рекомендации по соблюдению законодательства о розничной продаже алкогольной продукции, в том числе о действующих запретах и ограничениях в данной сфере. В указанных инструкциях, в том числе, даны подробные разъяснения о способах соблюдения указанных требований организациями в отношении своих сотрудников. Применение положений, содержащихся в методических рекомендациях, позволило снизить количество случаев привлечения к административной ответственности юридических лиц, когда нарушения фактически совершались их работниками. Стоит отметить, что данные инструкции были также использованы в работе 38 органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции в целях профилактики нарушения обязательных требований при реализации алкогольной продукции.

В целом же приведенные примеры оказания Уполномоченным помощи субъектам предпринимательской деятельности по делам об административных правонарушениях и количество обращений данной категории показывают значимость для бизнеса указанного направления работы бизнес-омбудсмена и необходимость ее усиления в целях недопущения необоснованного привлечения к административной ответственности и

минимизации негативных последствий в случае привлечения к административной ответственности.

3.5. Отношения в сфере налогообложения

Анализ обращений, поступивших Уполномоченному в 2021 году, показывает увеличение количества обращений субъектов предпринимательской деятельности по вопросам реализации налоговыми органами функций налогового контроля, а также иных полномочий, возложенных на налоговые органы, по сравнению с данными прошлых периодов.

Способствовали данной ситуации несколько факторов:

1. Активные действия налоговых органов по истребованию у предпринимателей документов как в ходе проверок, так и при проведении внепроверочных мероприятий.
2. Прекращение действия с 1 января 2021 года специального налогового режима «единый налог на вмененный доход», повлекшее необходимость перехода на иные налоговые режимы.
3. Необходимость разъяснения порядка применения специального режима «Налог на профессиональный доход».

Значимой для субъектов предпринимательской деятельности проблемой, озвученной Уполномоченному как в письменных, так и в устных обращениях, является вопрос взаимодействия с налоговыми органами, прежде всего, в связи с проведением аналитических мероприятий, запросом документов, а также в связи с проведением проверок бизнеса. Основная проблема проведения предпроверочных (аналитических) мероприятий заключается в слабом нормативном регулировании механизма их проведения, вследствие чего у субъектов налогообложения практически отсутствуют инструменты защиты, а также способы обжалования действий налоговых органов, что в совокупности с внедрением налоговыми органами специальных программных комплексов, позволяющих дистанционно определять зоны риска, проводить предпроверочный анализ, автоматически отслеживать цепочки формирования налога в масштабах всей страны, способствует росту фискальной нагрузки на бизнес. Как следует из отчетности Федеральной налоговой службы России за 2021 год¹, в консолидированный бюджет РФ поступило 36,6 трлн рублей, что на 29,82 % больше поступлений за 2020 год. По данным Управления ФНС России по Томской области, поступления налогов и сборов с территории Томской области в бюджетную систему РФ выросли почти на 32 % по сравнению с показателями 2020 года.

¹ <https://analytic.nalog.gov.ru/>

По экспертным расчетам, порядка 440 млрд рублей увеличения поступлений в консолидированный бюджет сложились за счет роста эффективности налогового администрирования. По контрольно-аналитической работе в бюджет дополнительно поступило 334 млрд рублей, что на 14 % выше показателей прошлого года. На фоне общего тренда по сокращению количества выездных налоговых проверок их эффективность увеличивается за счет выбора объектов контроля с максимальными рисками, следует из отчетности. При этом эффективность выездных налоговых проверок – 49,8 млн рублей, что на 48,1 % выше показателей 2020 года.

Несмотря на указанные достижения ФНС, направленные на улучшение показателей фискальной политики, большинство субъектов предпринимательской деятельности, обращающихся к Уполномоченному, отмечают, что при взаимодействии с налоговыми органами существует обвинительный уклон и презумпция виновности налогоплательщика, когда налоговый орган своими действиями обвиняет налогоплательщика в «теоретически» совершенном им налоговом правонарушении, а налогоплательщик, попавший под подозрение, должен доказать свою невиновность. В первую очередь это касается налоговых проверок, по результатам которых налогоплательщику доказать свою правоту удается лишь в единичных случаях и только в рамках судебного рассмотрения дела.

Как показывает судебная практика по налоговым делам, предпринимателю необходимо доказывать реальность спорных сделок, а также проявление должной осмотрительности при их заключении. Для этого налогоплательщики, отстаивая свою позицию по делу, предоставляют суду не только первичные документы, регистры бухгалтерского и налогового учета, но также фотографии, аудиозаписи, видеозаписи, скриншоты интернет-страниц, что зачастую является достаточно проблематичным. В связи с чем показательно, что, по данным доклада ФНС России за 2021 год, количество судебных споров по сравнению с 2020 годом сократилось на 2,2 %, а именно: до 6598 дел. По данным Управления ФНС России по Томской области, отмечается снижение более чем в два раза количества судебных споров, рассмотренных судами по налоговой тематике. При этом в пользу налоговых органов рассмотрено 77 % дел, в денежном выражении – 98 % от оспариваемой суммы.

Между тем, в судебной практике имеются категории дел по спорам с налоговыми органами, где победителями в большинстве случаев оказываются предприниматели. Речь идет о налоговых спорах, связанных с возвратом излишне уплаченного земельного налога после ретроспективного изменения кадастровой стоимости земли.

Так, к Уполномоченному обратился индивидуальный предприниматель – собственник земельного участка в Парабельском районе Томской области. В обращении заявитель указал, что им была оспорена кадастровая стоимость его земельного участка, установленная приказом департамента по управлению государственной собственностью Томской области от 14.11.2014 № 134 «Об утверждении результатов определения кадастровой стоимости земельных участков в составе земель населенных пунктов на

территории Томской области (за исключением муниципального образования «Город Томск»)). Новая кадастровая стоимость установлена по состоянию на 1 января 2015 года. Абзацем 4 пункта 1.1 статьи 391 НК РФ (в редакции Федерального закона от 03.08.2018 № 334-ФЗ) установлено, что в случае изменения кадастровой стоимости земельного участка на основании установления его рыночной стоимости по решению комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости или решению суда сведения о кадастровой стоимости, установленной решением указанной комиссии или решением суда, внесенные в Единый государственный реестр недвижимости, учитываются при определении налоговой базы, начиная с даты начала применения для целей налогообложения кадастровой стоимости, являющейся предметом оспаривания.

Индивидуальный предприниматель обратился в налоговый орган по месту регистрации в целях перерасчета сумм земельного налога, уплаченного за период с 2015 года, однако в проведении перерасчета за 2015-2017 годы ему было отказано со ссылкой на статью 78 НК РФ, которая, по мнению налогового органа, не позволяет провести перерасчет в течение трех лет со дня уплаты налога. Общая сумма переплаты за указанный период составила 20 077 рублей.

Между тем, судебная практика по таким делам складывается однозначно: суды удовлетворяют административные иски налогоплательщиков о признании незаконными решений налоговых органов об отказе в возврате излишне уплаченного налога. Таким образом, позиция налоговых органов очевидно ведет к увеличению нагрузки на судебные органы арбитражных судов и судов общей юрисдикции, тогда как проблема может быть решена во внесудебном порядке.

Нередки ситуации, когда предприниматели оказываются привлеченными к ответственности в связи с несоблюдением налогового законодательства, невыполнением законных требований налоговых органов по предоставлению документов. При этом предприниматели отмечают неоправданно большие объемы запрашиваемых документов как в рамках проводимых налоговых проверок, так и вне рамок проверок, в том числе не только у самих проверяемых лиц, но и у их контрагентов. В требованиях о предоставлении документов налоговыми органами зачастую запрашиваются договоры со всеми контрагентами, включая все изменения, дополнения, спецификации, приложения, вся деловая переписка, все внутренние распорядительные и бухгалтерские документы, полный перечень документов по личному составу и охране труда и т.д. При этом в рамках контрольных мероприятий в поле зрения налоговых органов попадают не только сделки проверяемого лица и его контрагентов, но и взаимоотношения контрагентов с третьими лицами.

Анализ перечня истребуемых документов вызывает сомнения в обоснованности таких требований, а также в физической возможности налоговых инспекторов, проводящих проверку или внепроверочные мероприятия налогового контроля, изучить весь объем запрашиваемой документации в установленные сроки.

Не оспаривая право налоговых органов запрашивать документы у налогоплательщика и его контрагента, Уполномоченный полагает, что истребованию подлежат только те документы, которые относятся к конкретной информации, вызвавшей сомнение налогового органа. Запрос же документов, выходящих за пределы предмета проверки, не только возлагает на предпринимателей дополнительную нагрузку, но и вызывает избыточное административное давление и злоупотребление налоговым органом предоставленным правом.

Случаи неправомерного направления налогоплательщикам уведомлений о вызове в налоговый орган и требований о представлении документов были зафиксированы ФНС России. В письме от 02.12.2021 № ЕА-4-15/16838 ФНС России сообщает, что в ходе анализа материалов, представленных управлениями ФНС России по субъектам Российской Федерации, межрегиональными инспекциями ФНС России по федеральным округам, установлены следующие нарушения:

- 1) направление уведомлений с целью истребования у налогоплательщиков документов;
- 2) в уведомлениях содержится требование налоговых органов представить уточненные налоговые декларации (расчеты) в связи с выявленными налоговыми органами ошибками (противоречиями, несоответствиями) в представленных налогоплательщиками налоговых декларациях (расчетах);
- 3) отсутствие в уведомлениях подробного описания оснований вызова;
- 4) вызов в налоговые органы на заседание комиссии по легализации налоговой базы.

ФНС пришло к выводу, что налоговыми органами нарушается порядок истребования документов, предусмотренный статьями 93, 93.1 НК РФ, а также подменяются мероприятия налогового контроля, предусмотренные пунктом 3 статьи 88 НК РФ.

В другом письме от 23.12.2021 № СД-4-2/18103@ ФНС России сообщает о фиксации фактов направления требований о представлении документов (информации), содержание которых не соответствует форме, утвержденной приказом ФНС России от 07.11.2018 № ММВ-7-2/628@, а именно:

- в требованиях о представлении документов (информации) не указаны мероприятия налогового контроля, при проведении которого возникла необходимость в представлении документов (информации), сведения, позволяющие идентифицировать истребуемые документы (информацию) и (или) сделку, контрагент, по взаимоотношениям с которым истребуются документы (информация) относительно конкретной сделки;
- направление требований о представлении документов (информации), которые не относятся к предмету налоговой проверки или не подлежат истребованию в соответствии с НК РФ, в том числе истребование документов в рамках пункта 2 статьи 93.1 НК РФ, не связанных с конкретной сделкой, указанной в требовании о представлении документов (информации);

– направление требований о представлении документов (информации), содержащих ссылки на проводимую налоговую проверку, за пределами срока ее проведения.

ФНС России отмечает, что требование о представлении документов (информации) является ненормативным правовым актом, устанавливающим обязанности лица, которому оно адресовано. Возложение на такое лицо обязанностей, не вытекающих из положений НК РФ, в случае привлечения его к ответственности за непредставление истребуемых документов (информации) приводит к нарушению его прав. В связи с чем Уполномоченный, консультируя предпринимателей, получивших уведомления налоговых органов о вызове в инспекцию, истребовании документов, представлении уточненной налоговой декларации, рекомендовал ознакомиться с письмами ФНС России для выработки взвешенной позиции и защиты своих прав.

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

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

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

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

К примеру, к Уполномоченному обратился индивидуальный предприниматель в связи с блокировкой его расчетного счета налоговым органом. Заявитель отмечал, что

денежных средств, находящихся на счете, достаточно для погашения недоимки и разблокировки счета, поэтому у него возникли сомнения в законности действий налогового органа. В ходе рассмотрения обращения Уполномоченным было установлено, что в связи с недоимкой по налогам в банк налогоплательщика налоговой инспекцией было направлено инкассовое поручение о взыскании средств недоимки. Ввиду недостаточности денежных средств на момент получения поручения банк заблокировал счет предпринимателя и не разблокировал его, когда необходимая сумма на счет поступила. После вмешательства Уполномоченного и благодаря оперативному реагированию налоговой инспекции, действовавшей в «ручном режиме», удалось погасить недоимку и разблокировать счет индивидуального предпринимателя в кратчайшие сроки после обращения.

Стоит отметить, что налоговые органы Томской области во всех случаях получения обращений от Уполномоченного в защиту прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности внимательно относятся к таким обращениям и пытаются найти правовые способы поддержки бизнеса.

Так, к Уполномоченному поступило обращение индивидуального предпринимателя, у которого по результатам камеральной налоговой проверки была выявлена недоимка по уплате налога в размере 120 000 рублей, а также грозил штраф более 20 000 рублей и пени. Как было установлено Уполномоченным при рассмотрении обращения, налоговое правонарушение было допущено заявителем из-за незнания налогового законодательства и некачественно оказанных бухгалтерских услуг. В целях оказания предпринимателю поддержки Уполномоченный обратился в налоговый орган, рассматривавший акт по результатам налоговой проверки, с просьбой снижения размера налогового штрафа с учетом всех смягчающих вину предпринимателя обстоятельств. Штраф был снижен в 16 раз, также заявителю была разъяснена возможность получения отсрочки (рассрочки) по уплате недоимки.

Необходимо также отметить конструктивную позицию налоговых органов по вопросу, касающемуся возможности прекращения статуса индивидуального предпринимателя, в отношении лиц, оказавшихся в местах ограничения и лишения свободы. В соответствии со статьей 9 Федерального закона от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» предусмотрено обязательное нотариальное свидетельствование подписи заявителя на представляемых при государственной регистрации заявлениях, подаваемых в налоговые органы в связи с внесением изменений в сведения о юридических лицах, индивидуальных предпринимателях. Вместе с тем индивидуальные предприниматели, отбывающие наказание в местах лишения свободы за совершенное преступление, не связанное с осуществлением предпринимательской деятельности, зачастую не могут обратиться в налоговый орган с заявлением о прекращении деятельности в качестве индивидуального предпринимателя, поскольку ограничены в возможности оформить заявление по

установленной форме и заверить его у нотариуса. В результате, несмотря на то что деятельность фактически не ведется, долги по уплате налогов, страховых взносов у предпринимателей продолжают накапливаться. Для решения возникшей проблемы Уполномоченный предложил Управлению ФНС России по Томской области принимать от индивидуальных предпринимателей, находящихся в местах ограничения свободы, заявления о прекращении статуса индивидуального предпринимателя, подготовленные при помощи Уполномоченного по установленной форме и заверенные руководителями исправительных учреждений, руководствуясь аналогией права, предусматривающего в ряде случаев право руководителей таких учреждений выполнять функции нотариусов, связанные с заверением доверенностей и подлинности подписей. Управление в указанном проблемном вопросе пошло навстречу индивидуальным предпринимателям, и уже имеется несколько случаев прекращения статуса индивидуального предпринимателя по предложенной Уполномоченным процедуре на основании обращений предпринимателей, находящихся в пенитенциарных учреждениях.

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

Так, много вопросов возникало у индивидуальных предпринимателей, выбравших в 2021 году специальный налоговый режим «Патентная система налогообложения» (далее – ПСН). Несмотря на то что возможность применения ПСН существовала для индивидуальных предпринимателей еще в 2013 году, указанный налоговый режим стал востребованным именно с 2021 года взамен прекратившего действие единого налога на вмененный доход, когда условия применения ПСН были адаптированы к потребностям бизнеса. В частности, с 2021 года для целей применения ПСН и обеспечения «бесшовного перехода» с других налоговых режимов:

- расширены сферы применения указанного специального налогового режима с возможностью субъектов РФ вводить дополнительные сферы деятельности и устанавливать физические показатели для расчета налоговой базы;
- введена возможность уменьшать сумму налога, исчисленную за налоговый период, на страховые взносы;
- увеличены ограничения по площади в отношении розничной торговли и оказания услуг общественного питания с 50 до 150 кв. м.

Несмотря на многочисленные обучающие мероприятия, направленные на разъяснение условий применения ПСН, предприниматели допускали ошибки, приводящие к негативным последствиям в виде налоговых нарушений.

К примеру, к Уполномоченному обратился индивидуальный предприниматель, полагающий, что налоговая инспекция в отсутствие законных оснований отказала ему в переводе с упрощенной системы налогообложения (далее – УСН) на ПСН. Как было установлено в ходе рассмотрения обращения, заявитель, применяющий УСН, направил в налоговый орган заявление о применении ПСН. После чего, полагая, что он является плательщиком указанного налога, он начал осуществлять расчет и уплату налога для указанного налогового режима. Лишь по результатам камеральной налоговой проверки предприниматель узнал, что не был переведен на ПСН, а продолжал оставаться плательщиком УСН, в связи с чем должен был выполнять все требования законодательства, установленные для указанного налогового режима. В ходе изучения обращения заявителя Уполномоченным было установлено, что действия налоговых органов в рассматриваемой ситуации осуществлялись законно и обоснованно, а отказ в переводе на ПСН был вызван тем, что в заявлении о переходе на ПСН предприниматель, в нарушение пункта 2 статьи 346.45 НК РФ, указал датой начала применения нового налогового режима дату направления заявления. В связи с чем налоговым органом предпринимателю было направлено сообщение о нарушении срока подачи заявления на получение патента, которое он не забрал в отделении почтовой связи. Поскольку заявление о получении патента носит не уведомительный характер, необходимо решение налогового органа о применении ПСН, предприниматель не был переведен на новый налоговый режим и остался плательщиком УСН.

Другой проблемой, с которой столкнулись в 2021 году предприниматели, применяющие ПСН, была невозможность изменить размер приобретенного патента в случае изменения физических показателей осуществления деятельности, например, в случае прекращения работы отдельных торговых объектов. В связи с актуальностью указанной проблемы для большого количества субъектов предпринимательской деятельности и в целях поддержки бизнеса ФНС письмом от 16.07.2021 № СД-4-3/10084@ разъяснила, что налоговые органы не вправе отказывать в пересчете налога по ПСН, ссылаясь на отсутствие оснований в Налоговом кодексе для перерасчета при уменьшении физических показателей. Полагаем, что указанные разъяснения позволили оптимизировать применение ПСН субъектами предпринимательской деятельности.

Еще одна проблема, выявленная при рассмотрении обращении индивидуальных предпринимателей, применяющих ПСН, связана с размером подлежащей уменьшению суммы налога в связи с уплатой страховых взносов. С 1 января 2021 года индивидуальные предприниматели, использующие ПСН, получили право уменьшать сумму налога на размер уплаченных страховых взносов. При этом предприниматели с наемными работниками вправе уменьшить стоимость патента не более чем на 50 % при условии, что работники заняты в деятельности, переведенной на патент, а предприниматели без наемных работников вправе сократить стоимость патента до нуля, если это позволяет сумма уплаченных фиксированных взносов.

Сложность возникла у предпринимателей, которые в заявлении о получении патента указывали, что у них будут осуществлять деятельность наемные работники, но в течение всего срока действия патента никого не трудоустроили, фактически не став работодателем, или ошибочно указывали о наличии наемных работников: налоговые органы отказывают им в уменьшении стоимости патента до нуля, уменьшая только на 50 % от размера уплаченных страховых взносов. Свой отказ налоговые инспекции мотивируют тем, что факт наличия работников определяется не из фактической численности работников в налоговом периоде, а исходя из отметки о намерении привлечь работников в заявлении о получении патента.

Указанная позиция налоговых органов, сформированная центральным аппаратом ФНС, является несправедливой по отношению к индивидуальным предпринимателям, не отражающей жесткие условия ведения предпринимательской деятельности в современных условиях. В связи с чем Уполномоченным началась работа по формированию судебной практики о признании незаконными отказов налоговых органов в уменьшении стоимости патента на 100 % от размера уплаченных страховых взносов, вынесенных в отношении индивидуальных предпринимателей, фактически не имеющих наемных работников.

Стоит также отметить, что на основе поступающих от субъектов предпринимательской деятельности жалоб и обращений, связанных с применением ПСН, Уполномоченным ведется работа по выработке предложений по корректировке федерального и регионального законодательства в сфере налогового регулирования. В частности, Уполномоченным было установлено, что в соответствии с подпунктами 1.1 пункта 8 статьи 346.43 НК РФ субъекты РФ не вправе дифференцировать муниципальные образования при определении потенциально возможного к получению годового дохода по таким видам деятельности, как:

- оказание услуг при перевозке грузов автомобильным транспортом;
- оказание услуг по перевозке пассажиров автомобильным транспортом;
- оказание услуг по перевозке грузов водным транспортом.

В результате индивидуальные предприниматели, применяющие ПСН и осуществляющие указанные виды деятельности, платят налог, величина которого не зависит от масштаба муниципального образования, в котором они зарегистрированы и осуществляют деятельность: крупный город или село. Поскольку указанные требования закона могут привести к тому, что в сельской местности или в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностям индивидуальным предпринимателям окажется невыгодно заниматься данными видами деятельности, что вызовет дефицит указанных услуг, Уполномоченный обратился в Законодательную Думу Томской области с предложением поддержать законопроект о внесении изменения в главы 26.2, 26.5 части 2 НК РФ в целях устранения указанной несправедливости.

Также Уполномоченным было поддержано предложение Законодательной Думы Томской области о возможности применения ПСН на судах внутреннего плавания, приравняв для целей налогообложения осуществляемую на них торговую деятельность к развозной торговле.

К сожалению, указанные предложения не были приняты на федеральном уровне и не нашли своего отражения в НК РФ.

В 2021 году большое внимание в работе Уполномоченного также было уделено новой категории предпринимателей – так называемым самозанятым гражданам. Самозанятые – это индивидуальные предприниматели или физические лица, применяющие специальный налоговый режим «Налог на профессиональный доход» (далее – НПД), получающие доход от деятельности, при ведении которой они не имеют работодателя и не привлекают наемных работников по трудовым договорам, а также доход от использования нежилого недвижимого имущества.

В Томской области НПД начал применяться с 1 июля 2020 года в связи с вступлением в силу Закона Томской области от 29.05.2020 № 62-ОЗ «О введении в действие специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» на территории Томской области». По сведениям Управления ФНС России по Томской области, по состоянию на 31.12.2021 в качестве плательщиков данного налога в регионе было зарегистрировано 21 667 человек (физические лица – 20 361, индивидуальные предприниматели – 1306).

Правовое положение самозанятых регламентируется Федеральным законом от 27.11.2018 № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» (далее – Федеральный закон № 422-ФЗ), который определяет условия начала осуществления деятельности лицами, применяющими НПД, а также порядок исчисления и уплаты налога. Вместе с тем применение режима самозанятых ввиду неопределенности их правового статуса вызвало некоторые материально-правовые и процессуальные сложности.

Истоки рассматриваемой проблемы лежат в формулировках статьи 2 ГК РФ, закрепляющей, что гражданское законодательство регулирует отношения между лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность, или с их участием, исходя из того, что предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг. Лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность, должны быть зарегистрированы в этом качестве в установленном законом порядке, если иное не предусмотрено ГК РФ. В то же время статья 23 ГК РФ предусматривает возможность осуществления гражданами такой деятельности без государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя в отношении отдельных видов предпринимательской деятельности, перечень которых установлен законом.

Федеральный закон № 422-ФЗ деятельность плательщика налога на профессиональный доход не относит к предпринимательской, выделяя в качестве ее признаков отсутствие работодателя, запрет на привлечение наемных работников по трудовым договорам, а также получаемый от использования имущества доход.

Не добавил определенности в статус самозанятых Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», в силу пункта 1 статьи 4 которого, с одной стороны, самозанятый гражданин, использующий НПД, не относится к субъектам малого и среднего предпринимательства. С другой стороны, в силу статьи 14.1 указанного закона отдельные меры государственной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, а также меры поддержки, предоставляемые АО «Корпорация «МСП» и его дочерними обществами, распространяются на физических лиц, применяющих НПД.

Таким образом, налицо несогласованность правовых норм, регулирующих деятельность самозанятых лиц, требующая приведения их в соответствие друг с другом, поскольку с развитием института самозанятых происходит постепенная трансформация плательщика НПД в самостоятельную форму ведения экономической деятельности, которая во многом уже конкурирует с индивидуальным предпринимательством.

Однако в настоящее время физические лица, применяющие НПД, не могут в полной мере реализовать себя как субъекты предпринимательской деятельности: маркировать производимую продукцию для расширения рынка спроса, получить предпринимательский кредит или государственную субсидию на поддержку и развитие деятельности, передать возникший экономический спор на рассмотрение арбитражного суда, но в то же время они не освобождены от соблюдения в полном объеме наравне с субъектами предпринимательской деятельности обязательных требований, не исключены из числа проверяемых субъектов в соответствии с новым Федеральным законом от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Также самозанятые не могут рассчитывать на получение полноценной пенсии при наступлении пенсионного возраста.

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

Таким образом, в целях повышения привлекательности режима самозанятых для населения необходимо изменение порядка распределения налоговых доходов, полученных от налогоплательщиков, применяющих НПД, включив в перечень получателей

налоговых отчислений от НПД Пенсионный фонд России, не увеличивая при этом размеры налоговой ставки по данному виду налогообложения.

Другой проблемой самозанятых являются жесткие обязательные требования, регламентирующие их деятельность. Режим самозанятых нередко применяется гражданами, оказывающими бытовые услуги населению (косметические или парикмахерские услуги на дому, изготовление кондитерских изделий, готовых блюд и т.д.). При оказании бытовых услуг на хозяйствующих субъектах возложена обязанность по соблюдению обязательных требований, регламентирующих отдельные сферы деятельности. Например, СП 2.1.3678-20 «Санитарно-эпидемиологические требования к эксплуатации помещений, зданий, сооружений, оборудования и транспорта, а также условиям деятельности хозяйствующих субъектов, осуществляющих продажу товаров, выполнение работ или оказание услуг», утвержденные постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 24.12.2020 № 44, СанПиН 2.3/2.4.3590-20 «Санитарно-эпидемиологические требования к организации общественного питания населения», утвержденные постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 27.10.2020 № 32, СанПиН 2.1.3684-21 «Санитарно-эпидемиологические требования к содержанию территорий городских и сельских поселений, к водным объектам, питьевой воде и питьевому водоснабжению, атмосферному воздуху, почвам, жилым помещениям, эксплуатации производственных, общественных помещений, организации и проведению санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий», утвержденный постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 28.01.2021 № 3. Указанные санитарно-эпидемиологические нормы устанавливают жесткие требования к помещениям, оборудованию, инструментам при оказании бытовых услуг населению как юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, так и физическими лицами. Следовательно, самозанятые граждане наравне с субъектами предпринимательской деятельности обязаны в полном объеме соблюдать указанные требования.

При этом вступивший с 1 июля 2021 года Федеральный закон № 248-ФЗ предусматривает регулирование отношений по организации и осуществлению государственного контроля (надзора), муниципального контроля, а также гарантии защиты прав граждан и организаций как контролируемых лиц, в связи с чем не исключается проведение проверочных мероприятий в отношении самозанятых граждан. В связи с чем распространение проведения проверочных мероприятий на самозанятых граждан в совокупности с жесткими санитарно-эпидемиологическими требованиями, одинаково обязательными для всех хозяйствующих субъектов, могут негативно отразиться на возможности легального осуществления деятельности самозанятыми.

Не менее важной для самозанятых является невозможность получить сертификат соответствия на производимые товары легкой промышленности. В соответствии с пунктом 1 статьи 11 Решения Комиссии Таможенного союза от 09.12.2011 № 876 «О принятии технического регламента Таможенного союза «О безопасности продукции

легкой промышленности» (вместе с «ТР ТС 017/2011. Технический регламент Таможенного союза. О безопасности продукции легкой промышленности») перед выпуском в обращение на рынок продукция легкой промышленности должна быть подвергнута процедуре обязательного подтверждения соответствия требованиям настоящего Технического регламента, которая осуществляется в форме декларирования соответствия или сертификации. При подтверждении соответствия заявителем может быть зарегистрированное в установленном порядке юридическое лицо или физическое лицо в качестве индивидуального предпринимателя, являющееся изготовителем (уполномоченным изготовителем лицом) или продавцом (поставщиком). Следовательно, физическое лицо, осуществляющее деятельность в режиме самозанятого без регистрации в качестве индивидуального предпринимателя, лишено возможности получения сертификата соответствия на производимые им товары легкой промышленности и не сможет реализовать свою продукцию через маркетплейсы или торговые сети, ограничивая рынок сбыта индивидуальными единичными заказами населения.

Самозанятые также лишены возможности легально осуществлять деятельность по перевозке пассажиров и багажа легковым такси, поскольку в соответствии со статьей 9 Федерального закона от 21.04.2011 № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» разрешение на осуществление деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси выдается только юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю. Гражданин, не имеющий статуса субъекта предпринимательской деятельности, вправе оказывать услуги по перевозке пассажиров легковым такси, если он состоит в трудовых отношениях с юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, имеющим разрешение на оказание указанных услуг.

Таким образом, самозанятые смогут оказывать услуги по перевозке пассажиров легковым такси, если необходимые изменения будут внесены в Федеральный закон от 21.04.2011 № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (подробная информация о предлагаемых изменениях содержится в разделе 5 настоящего доклада).

Надеемся, что обозначенные Уполномоченным проблемы субъектов предпринимательской деятельности и самозанятых граждан будут приняты во внимание и постепенно устранены, что позволит бизнесу продолжить осуществление деятельности в непростой экономической ситуации.

3.6. Земельные и имущественные отношения

Анализ обращений, поступивших от предпринимателей Уполномоченному в 2021 году, демонстрирует стабильно большое количество жалоб на действия и бездействие должностных лиц в сфере земельных и имущественных отношений.

1) Как и в предыдущие годы, основной проблемой в указанной сфере остается формальный подход органов местного самоуправления к осуществлению полномочий по вопросам землепользования и нежелание конструктивно, в досудебном порядке улаживать конфликтные ситуации.

Так, к Уполномоченному обратился индивидуальный предприниматель в связи с разногласиями, возникшими с Администрацией города Томска по вопросу приобретения в собственность муниципального объекта недвижимости. В ходе рассмотрения обращения установлено, что предприниматель в течение многих лет арендовал муниципальное здание, которое изначально было непригодно для осуществления в нем какой-либо деятельности и оценивалось по балансовой стоимости в размере 103 019 рублей. Заявитель собственными силами осуществил в объекте недвижимости ремонт, провел коммуникации (отопление, канализацию, водоснабжение, электричество), стал использовать его для размещения кафе. В 2021 году предприниматель обратился в Департамент управления муниципальной собственностью Администрации города Томска с заявлением о намерении реализовать свое преимущественное право на приобретение объекта недвижимости площадью 53 кв. м в собственность. В ответ на указанное заявление Департаментом предпринимателю был представлен проект договора купли-продажи арендуемого здания, согласно которому стоимость объекта недвижимости составила 2 706 721 рубль. Полагая, что предложенная выкупная цена является завышенной, включает все произведенные предпринимателем в здании неотделимые улучшения, которые он уже оплатил при ремонте, заявитель обратился к независимому оценщику для проведения новой оценки спорного объекта. Согласно независимой оценке, стоимость здания составила 1 006 000 рублей. Указанная оценка была предложена предпринимателем Департаменту управления муниципальной собственностью Администрации города Томска вместе с протоколом разногласий к договору купли-продажи, но продавец ее отклонил. Для оказания содействия в урегулировании возникших разногласий относительно выкупной стоимости имущества предприниматель обратился к Уполномоченному и в Арбитражный суд Томской области. В связи с отказом органа местного самоуправления урегулировать спор путем заключения мирового соглашения Уполномоченный был вынужден вступить в процесс третьим лицом на стороне заявителя для защиты его прав и законных интересов. В ходе судебного рассмотрения дела была проведена судебная оценка, по результатам которой стоимость объекта недвижимости также была установлена значительно ниже стоимости здания, первоначально определенной продавцом. На момент написания настоящего доклада судебное рассмотрение дела еще не завершено, но уже можно сделать вывод о существенном снижении выкупной цены здания в сравнении с ценой, первоначально установленной продавцом. При этом финансовых и временных затрат предпринимателя и местного бюджета в связи с рассмотрением дела в суде можно было избежать в случае урегулирования разногласий в досудебном порядке на основании результатов проведенной независимой оценки.

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

Так, к Уполномоченному обратился предприниматель из города Северск, который в течение длительного времени арендовал земельный участок для размещения нестационарного объекта для целей оказания услуг по ремонту автомобилей. Из-за сложностей, возникших при осуществлении хозяйственной деятельности, договор аренды с предпринимателем был расторгнут, ему было предложено освободить земельный участок. Однако в связи с востребованностью оказываемых предпринимателем услуг у населения города, а также поскольку перенесение нестационарного объекта со всем находящимся в нем оборудованием оказалось проблематичным, предприниматель обратился к Уполномоченному с просьбой оказать содействие в заключении договора аренды земельного участка на новый срок. Поскольку предоставление муниципального земельного участка в аренду в силу положений земельного законодательства возможно только по результатам торгов, Уполномоченный предложил предпринимателю обратиться в Администрацию города Северска с заявлением о проведении аукциона на право аренды спорного земельного участка. Однако в удовлетворении указанного заявления предпринимателю было отказано в связи с отсутствием величины стоимости земельного участка. Дело в том, что согласно пункту 12 статьи 39.11 ЗК РФ начальной ценой аукциона на право заключения договора аренды земельного участка является по выбору уполномоченного органа рыночная стоимость такого земельного участка или кадастровая стоимость, если результаты кадастровой оценки утверждены не ранее чем за пять лет до даты принятия решения о проведении аукциона. Кадастровая стоимость земельного участка являлась неактуальной, поскольку была проведена в 2012 году, а на проведение рыночной оценки в муниципальном бюджете не были предусмотрены денежные средства. После вмешательства Уполномоченного рыночная оценка спорного земельного участка Администрацией города Северска была проведена, начата процедура проведения аукциона.

3) Нестационарные торговые объекты

В 2021 году продолжилась наметившаяся годом ранее тенденция снижения числа обращений к Уполномоченному, связанных с размещением нестационарных торговых объектов (далее – НТО). Вместе с тем в данной сфере сохраняется множество застарелых вопросов, вызванных, в том числе, несовершенством муниципального законодательства, неправильно ранее оформленными отношениями при использовании муниципальной земли для размещения НТО. В результате чего остаются нерешенными вопросы, связанные с узакониванием НТО, размещенными в городе Томске много лет назад. К примеру, к Уполномоченному обратился владелец киосков, расположенных в

районе Богашевского тракта в городе Томске, в связи с поступившим требованием Администрации Кировского района города Томска об их сносе. При рассмотрении обращения было установлено, что до 2016 года принадлежащие заявителю киоски были размещены на Дзержинском рынке, затем в районе Дворца зрелищ и спорта. С 01.01.2017 Администрация Кировского района города Томска определила место для размещения киосков на Богашевском тракте. С указанного периода предприниматель добросовестно выплачивал плату за пользование земельным участком на основании расчетов, предоставляемых Департаментом по управлению муниципальной собственностью Администрации города Томска. Вместе с тем осенью 2021 года Администрация Кировского района города Томска направила бизнесмену уведомление о необходимости сноса киосков в связи с их размещением с нарушением требований законодательства. Свое требование администрация мотивировала тем, что в соответствии с постановлением администрации Города Томска от 20.07.2015 № 624 «Об утверждении Порядка рассмотрения обращений физических и юридических лиц, имеющих намерение разместить нестационарные торговые объекты на землях или земельных участках, которые находятся в собственности муниципального образования «Город Томск» или государственная собственность на которые не разграничена, на территории муниципального образования «Город Томск», обязательным условием для законного размещения НТО на земельном участке является его включение в схему размещения нестационарных торговых объектов на территории муниципального образования «Город Томск». Однако киоски предпринимателя в схеме размещения НТО отсутствовали. Изучение всех представленных Уполномоченному предпринимателем и администрацией документов показало, что первоначальное размещение киосков в районе Дзержинского рынка не было оформлено надлежащим образом, как и дальнейшие переносы НТО с одного адреса на другой, со стороны органа местного самоуправления имели место конклюдентные действия, направленные на признание фактически сложившихся отношений. При этом действующее законодательство предусматривает право администрации, предварительно уведомив предпринимателя, потребовать освобождения земельного участка от размещенного на нем НТО. В рассматриваемой ситуации единственным правовым способом урегулирования ситуации может стать обращение предпринимателя в Администрацию Кировского района города Томска с заявлением о включении в Схему размещения нестационарных торговых объектов принадлежащих ему киосков. Лишь в случае удовлетворения указанного заявления предприниматель вправе обратиться в администрацию с заявлением о проведении торгов на право размещения НТО, с победителем которых и будет заключен соответствующий договор.

При этом сама процедура включения нового объекта в Схему размещения НТО крайне сложна, поскольку необходимо не только найти участок земли, свободный от коммуникаций, но и согласовать будущее расположение киоска с коммунальными и дорожными службами, иными заинтересованными структурами. В результате чем сложнее добросовестному предпринимателю добиться включения в схему размещения НТО

нового места для размещения востребованного у населения торгового объекта и начать легально работать, чем сложнее заключить договор на размещение НТО с разумными условиями, тем чаще этим пользуются недобросовестные лица, размещая свои НТО без всяких разрешений, не внося плату за пользование землей, не соблюдая установленные ограничения и требования. Страдают в такой ситуации и население, и незащищенные работники таких предпринимателей, и добросовестные предприниматели, и бюджеты.

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

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

На территории города Томска порядок рассмотрения обращений физических и юридических лиц, имеющих намерение разместить нестационарные торговые объекты на соответствующих земельных участках, установлен постановлением администрации Города Томска от 20.07.2015 № 624. Данным Постановлением определена и типовая форма договора на размещение НТО. Уполномоченным неоднократно отмечалось, что в целом положения утвержденной типовой формы договора нуждаются в корректировке как ставящие предпринимателей в невыгодные условия, изменить которые субъект предпринимательской деятельности не имеет возможности. Так, право админи-

страции требовать расторжения договора в одностороннем порядке в случае нарушения условий договора, без предоставления возможности устранить нарушения, ведет к тому, что субъект предпринимательской деятельности не заинтересован в развитии нестационарной торговли, инвестировании в указанную сферу деятельности, в благоустройство прилегающей территории, а также не способствует совершенствованию внешнего вида торговых объектов.

Возможность пролонгации договора после истечения срока его действия для добросовестных предпринимателей также не предусмотрена действующим законодательством, что лишает собственников НТО ощущения стабильности бизнеса и желания его развивать на длительную перспективу.

Не способствует развитию нестационарной торговли и отсутствие возможности изменения стороны в договоре на размещение НТО в случае, если предприниматель захотел продать свой киоск (по сути – бизнес) другому лицу или передать родственнику, если это семейное предприятие. В таких случаях субъекты предпринимательской деятельности вынуждены изобретать сложные, не всегда легальные схемы, позволяющие фактически изменить собственника НТО, формально не меняя сторону договора на размещение НТО.

Постановление администрации Города Томска от 20.07.2015 № 624 также не содержит положений, определяющих действия администрации и владельца объекта в случае, если после заключения договора на размещение НТО выявляются обстоятельства, препятствующие (в отсутствие вины владельца объекта) продолжать размещение нестационарного объекта на предоставленном земельном участке. В том числе не решен вопрос с предоставлением компенсации понесенных убытков. Так, более двух лет в Арбитражном суде Томской области рассматривалось дело по исковому заявлению индивидуального предпринимателя о возмещении понесенных им убытков в связи с расторжением в одностороннем порядке Администрацией Кировского района города Томска договора на размещение НТО. Причиной расторжения договора стало исключение НТО из схемы размещения НТО, включенного в схему ошибочно, поскольку объект оказался расположенным в границах охранной зоны объекта электросетевого хозяйства, а также на тротуаре и проезжей части, что является нарушением требований законодательства. Поскольку порядок возмещения убытков, причиненных предпринимателю расторжением договора в одностороннем порядке в отсутствие его вины, указанным муниципальным нормативным правовым актом не определен, бизнесмен вынужден был обратиться в суд для решения указанного вопроса. Решением суда исковое заявление предпринимателя удовлетворено, однако запрашиваемый предпринимателем размер компенсации был существенно снижен.

Таким образом, основные вопросы, связанные с размещением НТО, утверждением форм типовых договоров на размещение НТО, процедурой формирования схем НТО, разрешаются в муниципальных нормативных правовых актах. В свою очередь такая ситуация приводит к тому, что органы местного самоуправления издаются нормативные

правые акты в данной сфере, учитывающие исключительно интересы власти и ставящие субъектов предпринимательской деятельности в зависимые условия.

Уполномоченный неоднократно указывал органам местного самоуправления на несовершенство правового регулирования в сфере нестационарной торговли. Однако удалось изменить только ситуацию, связанную с возможностью после истечения срока действия договора размещать НТО на муниципальном земельном участке до проведения торгов. Ранее предприниматель был обязан сразу после окончания срока действия договора на размещение НТО освободить земельный участок даже в том случае, если он планировал участвовать в торгах на заключение нового договора, что вело к дополнительным финансовым и временным затратам. Благодаря внесенным постановлением Администрации города Томска от 06.10.2021 № 845 изменениям собственник НТО, ранее занимавший земельный участок и победивший в аукционе на заключение нового договора, продолжает пользоваться земельным участком на условиях нового договора на размещение НТО.

Как отметил Конституционный суд Российской Федерации в определении от 05.12.2019 № 3273-О, «нестационарная торговля, не сопряженная с существенными организационными и финансовыми издержками, – наряду с развозной и разносной торговлей – служит одной из важных форм ведения малого предпринимательства и объективно предполагает ее осуществление на наиболее приближенной к потребителям территории». Уполномоченный разделяет приведенную позицию и продолжает работу по улучшению правового положения владельцев НТО как наиболее нуждающейся в защите категории предпринимателей в сфере торговли.

4) Государственная кадастровая оценка объектов недвижимости.

В 2019 году в большинстве регионов Российской Федерации, в том числе в Томской области, прошла государственная кадастровая оценка объектов капитального строительства. Как отмечают собственники объектов недвижимости, в среднем увеличение кадастровой стоимости произошло в 2-3 раза, в отношении отдельных объектов – в десятки раз, а поскольку базой для исчисления налога на имущество служит кадастровая стоимость недвижимости, ее рост, соответственно, привел к увеличению налоговой нагрузки на субъектов предпринимательской деятельности по налогу на недвижимое имущество, а также арендной платы за публичное имущество.

Федеральным законом от 03.07.2016 № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке» детально регламентирована процедура кадастровой оценки недвижимого имущества, начиная от подготовки к ее проведению и до внесения результатов определения кадастровой стоимости в Единый государственный реестр недвижимости. Однако при ее проведении и определении кадастровой стоимости отдельных объектов недвижимости не исключены ошибки, связанные с тем, что кадастровая стоимость, в отличие от рыночной, определяется методами массовой оценки. Оценка проводится на основе

объединения в группы объектов недвижимости в зависимости от их вида использования, а также учета влияния ценообразующих факторов: года постройки объекта недвижимости, материала стен, его площади, близости к транспортным линиям, объектам инфраструктуры; расстояния до зон рекреации, цен реальных сделок с недвижимостью и некоторых других параметров.

Поэтому неудивительно, что в 2021 году к Уполномоченному обращались собственники объектов недвижимости с просьбами разъяснить причины резкого увеличения кадастровой стоимости принадлежащих им объектов недвижимости, а также способы и порядок ее изменения. Уполномоченным давались подробные объяснения о возможности изменить кадастровую стоимость как во внесудебном порядке путем обращения в ОГБУ «ТОЦИК» или Комиссию по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости на территории Томской области, так и в судебном порядке.

При этом многие владельцы недвижимости узнавали об изменении кадастровой стоимости объектов только после получения налоговых уведомлений, несмотря на проводимую органами власти и Уполномоченным информационную кампанию, направленную на распространение сведений о проведенной кадастровой оценке объектов недвижимости и ее последствиях для бизнеса.

В соответствии с НК РФ в отношении отдельных объектов недвижимого имущества налоговая база определяется как их кадастровая стоимость, внесенная в Единый государственный реестр недвижимости и подлежащая применению с 1 января года налогового периода, с учетом особенностей, предусмотренных статьей 378.2 НК РФ.

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

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

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

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

В целях снижения налоговой нагрузки по налогу на имущество организаций на территории Томской области при переходе на новую кадастровую оценку в 2021 году в отношении коммерческих объектов, налоговая база по которым определяется от их кадастровой стоимости, Законом Томской области от 05.04.2021 № 13-ОЗ «О внесении изменений в Закон Томской области «О налоге на имущество организаций» введены следующие налоговые преференции:

– для объектов, включенных на 2019 год в Перечень, установлены понижающие коэффициенты (0,2 в 2021 году, 0,4 в 2022 году, 0,6 в 2023 году) к приросту налога по сравнению с 2019 годом;

– для объектов, вновь включенных в 2020 году в Перечень, установлена в первый год пониженная ставка (1,5 % вместо 2 %) и в последующие годы понижающие коэффициенты к приросту налога по сравнению с первым годом (0,2; 0,4; 0,6).

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

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

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

В целях оказания помощи индивидуальным предпринимателям Уполномоченный неоднократно обращался в Администрацию города Томска и Думу города Томска с предложениями о снижении ставки налога на имущество в отношении коммерческих

объектов физических лиц на период пандемии, введении дифференцированных ставок. Лишь в ноябре 2021 года было принято решение Думы Города Томска № 251 «О внесении изменений в решение Думы Города Томска от 05.11.2019 № 1204 «Об установлении на территории муниципального образования «Город Томск» налога на имущество физических лиц», в соответствии с которым физическим лицам предоставлена налоговая льгота в отношении объектов налогообложения, включенных в Перечень, на 2020 год и последующие годы.

В связи с предстоящей в 2022 году новой государственной кадастровой оценкой земель Уполномоченным будет продолжена работа по информированию собственников земельных участков о необходимости уточнения характеристик оцениваемых объектов в целях исключения случаев завышения определения их кадастровой стоимости. Это позволит избежать в дальнейшем необоснованно завышенного земельного налога и комиссионного или судебного оспаривания кадастровой стоимости земельных участков.

3.7. Обращения, связанные с деятельностью правоохранительных органов

Анализ поступивших в 2021 году Уполномоченному обращений показал существенный рост жалоб на действия правоохранительных органов, в основном, органов полиции. Предприниматели жаловались Уполномоченному на неэффективность доследственных проверок, неправомерные и неоднократные отказы в возбуждении уголовного дела, на необоснованное уголовное преследование, в том числе на подмену гражданско-правовых отношений уголовно-правовыми, а также на избрание меры пресечения в виде заключения под стражу.

Типичными нарушениями прав субъектов предпринимательской деятельности со стороны правоохранительных органов (преимущественно органов полиции) по-прежнему являются нарушения уголовно-процессуального законодательства, связанные с необоснованностью процессуального решения, принимаемого по результатам доследственной проверки в виде постановления об отказе в возбуждении уголовного дела; несоблюдением принципа разумного срока уголовного судопроизводства как при проведении доследственных проверок, так и по возбужденным уголовным делам.

В силу законодательно ограниченных возможностей собственных непосредственных правозащитных действий Уполномоченный при рассмотрении данной категории жалоб активно взаимодействовал с прокуратурой Томской области.

1. Отказ в возбуждении уголовного дела, нарушение разумного срока уголовного судопроизводства

Неоднократное вынесение «шаблонных» постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела без проведения надлежащей проверки сообщения о преступлении, особенно если после совершения предполагаемого преступления прошел значительный промежуток времени (без анализа письменных материалов, договоров, движения средств по счетам, без опроса возможных свидетелей, то есть без принятия мер по установлению события преступления, изобличению лица или лиц, виновных в его совершении) ограничивает право потерпевших на защиту от преступлений и доступ к правосудию, закрепленные в статье 52 Конституции РФ. Это в свою очередь формирует отрицательное отношение не только к системе правоохранительных органов, но и к правосудию в целом, создает ощущение несправедливости и безысходности. Процедуры обжалования процессуальных решений несовершенно, повторяются многократно и зачастую не приводят к реальному восстановлению нарушенного права.

При наличии установленных в статье 144 УПК РФ сроков проведения проверки сообщения о преступлении: 3, 10, 30 суток – на практике сформировался механизм, позволяющий руководителю следственного органа, следователю или прокурору неограниченное количество раз отменять постановления об отказе в возбуждении уголовного дела (вплоть до истечения сроков давности привлечения к уголовной ответственности), приводящий к многолетней тяжбе за восстановление нарушенного права.

Так, к Уполномоченному обратился директор юридического лица с жалобой на действия ОМВД по Октябрьскому району г. Томска в связи с отказом в возбуждении уголовного дела по ч. 1 ст. 330 УК РФ («Самоуправство»). Как пояснил заявитель, арендодатель самовольно, в отсутствие правовых оснований, захватил имущество, принадлежащее обществу, стоимостью несколько миллионов рублей, однако сотрудники полиции отказали в возбуждении уголовного дела в связи с отсутствием состава преступления. В целях оказания содействия заявителю Уполномоченный обратился в прокуратуру Октябрьского района г. Томска для проведения проверки законности действий полиции. По итогам проведенной проверки прокуратура отменила принятое следователем ОМВД по Октябрьскому району решение об отказе в возбуждении уголовного дела как незаконное и необоснованное, материалы дела возвращены в полицию для проведения дополнительных проверок и решения вопроса о возбуждении уголовного дела. Однако органом полиции после формально проведенных дополнительных следственных действий повторно было отказано в возбуждении уголовного дела. Лишь после неоднократных обращений заявителя и Уполномоченного в органы прокуратуры, включая прокуратуру Томской области, удалось добиться возбуждения уголовного дела по факту незаконного завладения имуществом.

2. Перевод гражданско-правовых отношений в уголовно-правовые (межотраслевая конкуренция норм гражданского и уголовного законодательства)

Одним из наиболее распространенных составов преступлений, граничащих с гражданскими правоотношениями, является мошенничество (статья 159 УК РФ). Это обусловлено сложностью разграничения действий, которые предшествовали хищению имущества путем обмана или злоупотребления доверием, и обычной деятельностью хозяйствующего субъекта при неисполнении или нарушении обязательств.

Кроме того, доказывание по экономическим составам преступлений, совершенным при осуществлении предпринимательской деятельности, сопряжено с использованием многоуровневого межотраслевого гражданского законодательства, требующего от правоприменителя специальных познаний.

Нередко состав преступления ст. 159 УК РФ вменяется при:

- нарушении соглашений (контрактов) при наличии праввосстановительной санкции в договоре (например, возврат денежных средств в бюджет в случае нецелевого использования субсидии или нарушения условий ее предоставления);
- выполнении большей части объема работ по договору;
- наличии внутрикорпоративных соглашений о порядке оплаты поставленных товаров, работ, услуг;
- наличии вступивших в законную силу решений арбитражных судов по существу одних и тех же фактических обстоятельств.

Однако в последнее время все чаще к Уполномоченному обращаются субъекты предпринимательской деятельности, в отношении которых в связи с осуществлением ими предпринимательской деятельности возбуждаются уголовные дела, предусмотренные самыми разными статьями УК РФ. Так, Уполномоченному поступило обращение директора юридического лица, обвиняемого в совершении преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 163 УК РФ («Вымогательство»). В соответствии с фабулой ст. 163 УК РФ вымогательство – это требование передачи чужого имущества или права на имущество или совершения других действий имущественного характера под угрозой применения насилия либо уничтожения или повреждения чужого имущества, а равно под угрозой распространения сведений, позорящих потерпевшего или его близких, либо иных сведений, которые могут причинить существенный вред правам или законным интересам потерпевшего или его близких.

При рассмотрении материалов обращения Уполномоченным было установлено, что поводом к возбуждению уголовного дела стала попытка взыскания заявителем, действующим в интересах юридического лица, долга с другого юридического лица в досудебном порядке. При этом право требования было оформлено надлежащим образом и подтверждено договором уступки права требования (цессии). Проведенная в рамках уголовного дела судебно-техническая экспертиза договора уступки требования подтвердила, что со стороны cedentа и цессионария договор был подписан уполномоченными лицами. Более того, в период проведения следственных действий компания-кредитор получила решение Арбитражного суда Томской области, оставленное в силе

апелляционной инстанцией, об удовлетворении в полном объеме искового заявления о взыскании с должника суммы долга.

Однако, несмотря на кажущуюся очевидность гражданско-правовой природы спора, переведенного в уголовно-правовую плоскость, следственные органы и органы прокуратуры, к сожалению, не видят оснований для прекращения возбужденного уголовного дела. Директор юридического лица на период следствия продолжает находиться в СИЗО, а все действия его защитников и Уполномоченного, направленные на доказывание отсутствия состава вменяемого ему преступления, остаются без удовлетворения.

В результате несовершенство отдельных законодательных конструкций, отсутствие реальной личной (уголовной, имущественной) ответственности за принимаемое решение должностных лиц, осуществляющих уголовное преследование, приводят к подрыву уровня доверия общества к государству в лице правоохранительной системы. Несмотря на проводимую государством политику, направленную на формирование благоприятного делового климата в стране, а также на создание дополнительных гарантий защиты предпринимателей от необоснованного уголовного преследования, проблемы перевода гражданско-правовых отношений в уголовную плоскость, а также ненадлежащего проведения проверок сообщений о преступлениях остаются системными.

3. Проблема заключения субъектов предпринимательской деятельности под стражу.

В силу части 1.1 статьи 108 УПК РФ заключение под стражу в качестве меры пресечения при отсутствии обстоятельств, указанных в пунктах 1-4 части первой настоящей статьи, не может быть применено в отношении подозреваемого или обвиняемого в совершении преступлений, предусмотренных статьями 159 частями 1-4, 159.1 - 159.3, 159.5, 159.6, 160, 165 и 201 Уголовного кодекса Российской Федерации, если эти преступления совершены индивидуальным предпринимателем в связи с осуществлением им предпринимательской деятельности и (или) управлением принадлежащим ему имуществом, используемым в целях предпринимательской деятельности, либо если эти преступления совершены членом органа управления коммерческой организации в связи с осуществлением им полномочий по управлению организацией либо в связи с осуществлением коммерческой организацией предпринимательской или иной экономической деятельности, а также статьями 159 частями 5-7, 171, 171.1, 171.3 - 172.3, 173.1 - 174.1, 176 - 178, 180, 181, 183, 185 - 185.4 и 190 - 199.4 Уголовного кодекса Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 7 постановления Пленума Верховного суда РФ от 15.11.2016 № 48 «О практике применения судами законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности за преступления в сфере предпринима-

тельской и иной экономической деятельности» для разрешения вопроса о предпринимательском характере деятельности судам надлежит иметь в виду, что предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке. С учетом этого указанные преступления следует считать совершенными в сфере предпринимательской деятельности, если они совершены индивидуальным предпринимателем в связи с осуществлением им предпринимательской деятельности и (или) управлением принадлежащим ему имуществом, используемым в целях предпринимательской деятельности, а также членом органа управления коммерческой организации в связи с осуществлением им полномочий по управлению организацией либо при осуществлении коммерческой организацией предпринимательской деятельности.

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

В практике Уполномоченного, связанной с оказанием помощи предпринимателям, обвиняемым в совершении экономических преступлений, в отношении которых решался вопрос об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, имеются редкие случаи изменения избранной судом меры пресечения. Так, бизнес-омбудсмену поступило обращение в интересах председателя производственного кооператива, обвиняемого в совершении преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 159 УК РФ. Суть обвинения заключалась в том, что при заключении договора на приобретение оборудования в интересах юридического лица его руководитель, якобы, зависил стоимость приобретенного оборудования, компенсировав часть понесенных затрат бюджетными денежными средствами, полученными в виде гранта от областного департамента. Кировским районным судом города Томска предпринимателю избрана мера пресечения в виде заключения под стражу. Не давая оценки законности уголовного преследования, Уполномоченный обратился в Томский областной суд, рассматривавший апелляционную жалобу защиты на избранную меру пресечения, с просьбой обратить внимание на возможность замены содержания под стражей на более мягкую меру пресечения с учетом предпринимательского характера вменяемого предпринимателю преступления. Томский областной суд изменил обвиняемому меру пресечения на домашний арест. Од-

нако следствие неожиданно возбудило в отношении предпринимателя второе уголовное дело и добилось его заключения под стражу. Работа, направленная на оказание Уполномоченным помощи заявителю, продолжена в 2022 году.

Стоит отметить, что значительная часть жалоб предпринимателей на правоохранительные органы связана с допускаемыми их сотрудниками нарушениями в рамках административного производства.

Предприниматели отмечают, что нередко сотрудники органов полиции буквально провоцируют продавцов на нарушение действующих запретов и ограничений при реализации алкогольной продукции, привлекая к участию в контрольных закупках несовершеннолетних или граждан маргинального вида. В подобных случаях доказать в суде провокационную природу действий сотрудников правоохранительных органов практически невозможно. В этом случае Уполномоченный оказывает правовую помощь предпринимателю и его сотрудникам в снижении размера административного наказания. При этом особое внимание уделяется соблюдению норм процессуального права, выражающихся в проверке надлежащего оформления документов, в первую очередь, протоколов по административному делу, изъятия товара и т.д.

Так, к Уполномоченному обратился индивидуальный предприниматель, осуществляющий розничную продажу продуктов питания и алкогольных напитков, в связи с составлением в отношении него протокола об административном правонарушении, предусмотренном ч. 3 ст. 14.16 КоАП РФ («Нарушение особых требований и правил розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции»). Заявитель отмечал, что сотрудники правоохранительных органов неоднократно проводят так называемые «контрольные закупки», при которых в качестве «покупателей» намеренно отбираются лица маргинального вида, которые буквально упрощают продавцов реализовать им алкоголь. При изучении материалов дела Уполномоченным был выявлен ряд существенных нарушений процессуального законодательства, допущенных полицейскими при составлении протокола об административном нарушении, а также содержащиеся в нем неустраняемые противоречия. Суд, рассматривавший материалы дела об административном правонарушении, согласился с указанными нарушениями и на основании статьи 24.5 КоАП РФ прекратил производство по делу об административном правонарушении. Вместе с тем Уполномоченным с предпринимателем проведена дополнительная разъяснительная работа по соблюдению действующих запретов и ограничений на реализацию алкогольной продукции и на необходимость их неукоснительного соблюдения, несмотря на просьбы и увещания покупателей.

Стоит отметить, что в 2021 году Уполномоченному продолжали поступать жалобы хозяйствующих субъектов на действия сотрудников правоохранительных органов по изъятию транспортных средств при перевозке древесины с неправильно заполненными сопроводительными документами. Как следовало из обращений, автомобили, осуществляющие транспортировку древесины, останавливались сотрудниками ГИБДД

по пути следования. В ходе изучения документов выявлялись незначительные нарушения в заполнении сопроводительных документов. По данному факту сотрудниками полиции возбуждалось административное расследование, а принадлежащие заявителям транспортные средства, осуществлявшие транспортировку древесины, изымались и перемещались на специализированную неохраняемую стоянку. Многочисленные письменные обращения собственников транспортных средств в правоохранительные органы с просьбами о передаче транспортных средств под ответственное хранение оказались безрезультатными. Кроме того, как отмечали предприниматели, сотрудниками полиции также допускались многочисленные процессуальные нарушения в ходе рассмотрения административного дела. В частности, сотрудники полиции не учитывали, что перевозчику законом не вменено в обязанность оформление сопроводительного документа на транспортировку древесины и последний, не являясь собственником древесины и ее грузоотправителем, не имел объективной возможности самостоятельно оформить сопроводительный документ.

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

В целях оказания содействия предпринимателям по обращениям по вопросам изъятия транспортных средств при перевозке древесины Уполномоченным направлялись обращения в прокуратуру Томской области о проведении проверки соблюдения федерального законодательства при осуществлении административного расследования и соблюдения прав предпринимателей. По результатам проведенных проверок прокуратурой подтверждался факт нарушения требований законодательства. Так, по обращению индивидуального предпринимателя с жалобой на действия сотрудников ОМВД России по Томскому району УМВД России по Томской области прокуратурой Томского района внесены представления об устранении нарушений закона, начальнику объявлено предостережение о недопустимости нарушений закона.

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

связи с чем предприниматели вынуждены обращаться к Уполномоченному для организации взаимодействия с правоохранительными органами, получения информации о ходе проведения следственных действий и т.д.

Стоит отметить, что в 2021 году, в отличие от предыдущих лет, сотрудниками полиции не допускались случаи оставления запросов Уполномоченного без рассмотрения, предоставлялись полные ответы с приложением запрашиваемых документов, если такое предоставление допускается действующим законодательством.

3.8. Проблемы в области природопользования и экологии

В 2021 году Уполномоченному поступило большое количество обращений субъектов предпринимательской деятельности по вопросам природопользования и экологии, в первую очередь по вопросам, связанным с обращением с твердыми коммунальными отходами (далее – ТКО).

В Томской области, как и на всей территории РФ, несколько лет осуществляется внедрение новой системы регулирования в области обращения с ТКО, направленной на создание инфраструктуры, которая призвана максимально сократить захоронение полезных фракций и перейти на их переработку и вторичное вовлечение в промышленное производство, а также на повышение экологической сознательности населения. Новая система ТКО, помимо прочего, предусматривает обновленную структуру договорных отношений и новые правила расчетов за вывоз мусора. Данные изменения применяются со дня начала осуществления региональным оператором деятельности по обращению с ТКО в соответствии с соглашением об организации деятельности по обращению с ТКО, заключенным органом государственной власти субъекта РФ и региональным оператором.

В 2019 году к работе приступили региональные операторы по обращению с ТКО во всех территориальных зонах Томской области. Выстраивание новой системы взаимоотношений потребителей с региональными операторами нельзя назвать гладким: сложности возникали при заключении договоров по обращению с ТКО, определению периодичности вывоза мусора, при расчете стоимости оказываемых услуг. Многие проблемные вопросы в районах области удалось снять благодаря конструктивной и гибкой позиции региональных операторов, готовых учитывать интересы потребителей – субъектов предпринимательской деятельности и идти навстречу при определении стоимости оказываемых услуг.

Однако осуществляющий деятельность в Томске и Томском районе (седьмая территориальная зона) региональный оператор по обращению с ТКО – унитарное муниципальное предприятие «Спецавтохозяйство г. Томска» – занял жесткую позицию в отно-

шении субъектов предпринимательской деятельности – собственников ТКО, исключая какие-либо компромиссы в отношениях с потребителями, что вызвало большое количество жалоб бизнеса на действия регионального оператора Уполномоченному.

В силу статьи 24.7. Федерального закона 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Федеральный закон № 89-ФЗ) региональный оператор заключает договоры на оказание услуг по обращению с ТКО с собственниками твердых коммунальных отходов. При этом установлена обязанность собственников ТКО заключить договор на оказание услуг по обращению с ТКО с региональным оператором. Типовая форма договора, заключаемого региональным оператором с потребителями услуги, утверждена постановлением Правительства РФ от 12.11.2016 № 1156 «Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства РФ от 25 августа 2008 г. № 641». Им же предусмотрено, что юридические лица и предприниматели должны в течение 15 дней с момента опубликования установленных тарифов на услугу по обращению с ТКО и текста типового договора направить региональному оператору заявку на заключение договора. В случае отсутствия заявки на 16-й день договор считается автоматически заключенным на условиях типового и подлежит оплате потребителем. Размер платы за коммунальную услугу рассчитывается, исходя из цены, определенной в пределах, ежегодно утверждаемых Департаментом тарифного регулирования Томской области для каждого регионального оператора тарифов, установленных в порядке, определенном Федеральным законом № 89-ФЗ.

Согласно пунктам 5, 6 Правил коммерческого учета объема и (или) массы твердых коммунальных отходов, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 03.06.2016 № 505 (далее – Правила), в целях осуществления расчетов с собственниками твердых коммунальных отходов коммерческий учет твердых коммунальных отходов осуществляется:

- исходя из нормативов накопления ТКО, выраженных в количественных показателях объема;
- исходя из количества и объема контейнеров для накопления ТКО, установленных в местах накопления ТКО.

Поскольку большинству предпринимателей выгоднее осуществлять расчеты за оказание услуг по обращению с ТКО не по нормативам, а за фактически вывезенные региональным оператором отходы, они обращались в УМП «Спецавтохозяйство г. Томска» с предложениями заключить с ними договоры, где расчет стоимости услуг произведен, исходя из объема и количества контейнеров. Однако региональный оператор отказывался заключать договоры на указанных условиях, ссылаясь на отсутствие правовых оснований, поскольку, как отмечало в своих ответах УМП «Спецавтохозяйство г. Томска», в соответствии с п. 8 Правил учет ТКО в соответствии с абзацем 3 подпункта «а» пункта 5 указанных Правил (то есть исходя из количества и объема контейнеров для накопления ТКО, установленных в местах накопления) осуществляется только при

раздельном накоплении таких отходов. При этом раздельное накопление сортированных ТКО считается организованным в случае утверждения органом государственной власти субъекта Российской Федерации порядка раздельного накопления ТКО и фактического выполнения потребителями разделения таких отходов по установленным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации видам отходов и складирования сортированных ТКО в отдельных контейнерах для соответствующих видов ТКО. Поскольку в Томской области порядок раздельного накопления ТКО не утвержден, «региональный оператор – УМП «Спецавтохозяйство г. Томска» не вправе заключать с потребителями договор на оказание услуг по обращению с ТКО, предусматривающий коммерческий учет объема и (или) массы ТКО, исходя из количества и объема контейнеров для складирования ТКО».

Полагая, что указанная позиция регионального оператора не соответствует требованиям законодательства, а также нарушает права и законные интересы субъектов предпринимательской деятельности – собственников ТКО, Уполномоченный обратился за разъяснениями в Департамент природных ресурсов и охраны окружающей среды Томской области. В ответ на запрос Уполномоченного Департамент пояснил, что выбор способа коммерческого учета ТКО должен осуществляться одним из альтернативных способов, указанных в подпункте «а» пункта 5 Правил, в соответствии с соглашением сторон при заключении договора на оказание услуг по обращению с ТКО. Данная позиция подтверждалась Определением Судебной коллегии по административным делам Верховного суда РФ от 17.02.2021 по делу № АКПИ20-956 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующим пункта 8 Правил коммерческого учета объема и (или) массы твердых коммунальных отходов, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 03.06.2016 № 505», в котором указано следующее: «Пунктом 2 статьи 24.10 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» предусмотрено, что в случаях, определенных Правительством Российской Федерации, объем и (или) масса твердых коммунальных отходов определяются, исходя из нормативов накопления твердых коммунальных отходов. Подпункт «а» пункта 5 Правил предусматривает коммерческий учет твердых коммунальных отходов расчетным путем, исходя из нормативов накопления твердых коммунальных отходов, выраженных в количественных показателях объема, или из количества и объема контейнеров для накопления твердых коммунальных отходов, установленных в местах накопления твердых коммунальных отходов. Отсутствие на территории субъекта Российской Федерации организованного накопления твердых коммунальных отходов позволяет собственнику твердых коммунальных отходов осуществлять коммерческий учет твердых коммунальных отходов в соответствии с подпунктом «а» пункта 5 Правил одним из альтернативных способов расчета».

Лишь после указанных разъяснений, подкрепленных письмами Минприроды РФ от 17.03.2021 № 07-25-53/6886 и Федеральной антимонопольной службы РФ от 11.08.2021

№ ВК/67016/21, УМП «Спецавтохозяйство г. Томска» согласилось с правом предпринимателей заключать договоры по обращению с ТКО, в которых расчет услуг произведен, исходя из объема и количества контейнеров для накопления ТКО.

Однако у предпринимателей из Томска все равно продолжают возникать сложности при заключении договоров по обращению ТКО с определением стоимости услуг по фактическим показателям. Дело в том, что согласно нормативным правовым актам, регламентирующим взаимодействие региональных операторов по обращению с ТКО с потребителями, а также судебной практике в данной сфере заключить договор на обращение ТКО, исходя из объема и количества контейнеров для накопления ТКО, возможно лишь при наличии у потребителя отдельного контейнера, исключающего доступ к нему третьих лиц. В городе Томске в условиях ограниченной городской застройки обеспечить каждого предпринимателя местом для размещения отдельного контейнера не представляется возможным. К примеру, к Уполномоченному обратился индивидуальный предприниматель, осуществляющий торговлю обувью в магазине, размещенном на первом этаже многоквартирного жилого дома. Помимо него, в здании осуществляют деятельность еще несколько микропредприятий (парикмахерская, типография, бухгалтерские услуги). Расположение занимаемого ими объекта недвижимости исключает возможность установки отдельного контейнера для накопления ТКО каждому предпринимателю, поэтому производить расчет стоимости услуг по обращению ТКО по фактическим показателям для них не представляется возможным. В итоге, несмотря на то что на деле в обувном магазине образуется минимум отходов: пачка бумаги и пакетики из-под чая, который пьет продавец в магазине (обувные коробки покупатели уносят вместе с покупками), оплачивать стоимость услуг регионального оператора приходится, исходя из расчетов, где тариф умножается на количество кубов, определенное из потенциально возможного объема накопления коробок.

Для оказания содействия предпринимателю Уполномоченный обратился к региональному оператору с предложением рассмотреть возможность заключения договора по обращению с ТКО с одним из собственников нежилых помещений, используемых для коммерческой деятельности в многоквартирном доме, учитывая общий объем образующих ими отходов и выделив для всех один контейнер. Однако УМП «Спецавтохозяйство г. Томска», с учетом собственных коммерческих интересов, отказалось идти навстречу предпринимателям, предпочтя заключить с каждым предпринимателем отдельный договор, стоимость услуг в котором рассчитана по нормативу накопления ТКО.

В отстаивании такой принципиальной позиции региональному оператору содействуют администрации районов города, отказывая предпринимателям в согласовании отдельной контейнерной площадки, даже если потенциально такая возможность имеется. Так, к Уполномоченному обратился предприниматель, осуществляющий деятельность в Октябрьском районе города Томска, которому районная администрация отказала в согласовании места размещения контейнера для накопления ТКО. Поскольку

объективные причины для согласования места размещения контейнерной площадки в письменном отказе администрации отсутствовали, Уполномоченный обратился в орган местного самоуправления за дополнительными разъяснениями оснований отказа. В ответе Уполномоченному администрация сослалась на большое количество предпринимателей, осуществляющих деятельность в Октябрьском районе города Томска, и ограниченное число контейнерных площадок. В связи с отсутствием в очередном письме администрации конкретных оснований отказа, полагая, что имеет место субъективная позиция отдельных сотрудников органа местного самоуправления, Уполномоченный обратился в прокуратуру Октябрьского района города Томска для проведения проверки законности действий администрации. На момент написания доклада прокурорская проверка не завершена.

Между тем, наличие субъективных препятствий в заключении договоров по обращению ТКО по фактическому накоплению и необходимость заключать договоры, исходя из нормативов накопления ТКО, вызывает остро негативную реакцию бизнеса на действующие в регионе нормативы накопления ТКО, особенно для предпринимателей в сфере торговли.

Субъекты предпринимательской деятельности в своих обращениях Уполномоченному неоднократно отмечали, что установленные приказом Департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Томской области от 14.03.2019 № 41 (далее – Приказ № 41) нормативы накопления ТКО для предприятий торговли, исходя из площади торговых объектов (1,794 куб. м / год – для продовольственных магазинов; 2,098 куб. м / год – для промтоварных магазинов), не учитывают специфику отдельных видов торговой деятельности, образуемое количество ТКО от которых значительно ниже нормативного. Например, в торговом объекте в г. Томск (реализация БАД) площадью 35 кв. м (торговая площадь – 26 кв. м) с одним продавцом и средним количеством продаж – 120 в месяц, основными ТКО являются кассовые чеки и картонные коробки размером 20x30x20 в количестве пяти штук. В другом торговом объекте площадью 150 кв. м, реализующем посуду, домашний текстиль, столовые приборы, где работают три продавца, ТКО состоят только из кассовых чеков, поскольку товар продается в упаковке, а крупные коробки, упаковочная пленка передаются на основании заключенного договора на переработку. При таких условиях накопить установленные Приказом № 41 нормативные объемы ТКО предпринимателям физически невозможно.

Кроме того, расчетные единицы нормативов накопления ТКО не совсем объективно отражают зависимость объемов накопления от вида экономической деятельности.

В соответствии с пунктом 4 Методических рекомендаций по вопросам, связанным с определением нормативов накопления твердых коммунальных отходов, утвержденных приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 28.07.2016 № 524/пр, расчетные единицы по категориям объектов, на которых образуются отходы, рекомендуется определять в соответствии с приложением 1 (Категории

объектов, в отношении которых могут устанавливаться нормативы накопления твердых коммунальных отходов) к настоящим методическим рекомендациям. Согласно пункту 2 приложения 1 для предприятий торговли расчетной единицей, в отношении которой устанавливается норматив, является 1 кв. м общей площади.

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

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

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

Уполномоченный неоднократно обращался в Департамент природных ресурсов и охраны окружающей среды Томской области с предложениями по корректировке нормативов накопления ТКО, установленных для отдельных видов деятельности, отмечая, что в Томской области установлены одни из самых высоких нормативов в Сибирском федеральном округе. Также в обращениях отмечалось, что в соответствии с постановлением Правительства РФ от 04.04.2016 № 269 «Об определении нормативов накопления твердых коммунальных отходов» нормативы накопления ТКО могут устанавливаться дифференцированно, в том числе в отношении категорий потребителей, категорий объектов, на которых образуются отходы, видов и групп отходов, а также групп однородных отходов, и указанное разделение необходимо применить к нормативам ТКО,

установленным для Томской области. Ввиду отсутствия финансирования, необходимого на проведение исследования объемов накопления ТКО, пересмотр нормативов накопления ТКО в Томской области запланирован на 2022 год.

Таким образом, спорные вопросы, особенно по экономическому обоснованию подходов к нормативному регулированию сферы обращения ТКО, еще остаются, несмотря на то что в настоящее время любые дополнительные издержки крайне чувствительны для предпринимательства.

Стоит отметить, что не только вопросы, связанные с обращением с ТКО, были актуальны для бизнеса в сфере природопользования в 2021 году. Так, серьезной проблемой для производителей продуктов питания оказалось установление Администрацией города Томска заниженных нормативов сточных вод, сбрасываемых абонентами в централизованную систему водоотведения. Постановлением Администрации города Томска от 19.02.2021 № 107 «О нормативах состава сточных вод, сбрасываемых абонентами в централизованную систему водоотведения муниципального образования «Город Томск» были установлены нормативы состава сточных вод, сбрасываемых абонентами, определенными частью 1 статьи 30.1 Федерального закона от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» (далее – Федеральный закон № 416-ФЗ), в централизованную систему водоотведения муниципального образования «Город Томск» и поступающих для очистки от загрязняющих веществ на городские сооружения, эксплуатируемые ООО «Городские очистные сооружения» (далее – НССВ). Указанное постановление разработано в соответствии с Федеральным законом от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении», постановлениями Правительства Российской Федерации от 29.07.2013 № 644 «Об утверждении Правил холодного водоснабжения и водоотведения и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», от 22.05.2020 № 728 «Об утверждении Правил осуществления контроля состава и свойств сточных вод и о внесении изменений и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации». Согласно пункту 3.1 статьи 1 Федерального закона № 416-ФЗ требования к составу и свойствам сточных вод, сбрасываемых в водные объекты организациями, осуществляющими водоотведение, устанавливаются в соответствии с водным законодательством, законодательством в области охраны окружающей среды и законодательством в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Таким образом, при установлении НССВ необходимо также руководствоваться положениями Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Федеральный закон № 7-ФЗ). В силу пункта 11 статьи 22 указанного федерального закона нормативы допустимых сбросов в отношении загрязняющих веществ, не относящихся к технологически нормируемым веществам, устанавливаются исключи-

тельно в отношении загрязняющих веществ, содержание которых в сточных водах превышает значение предельно допустимой концентрации загрязняющего вещества в воде водного объекта.

В соответствии с приложением № 2 к технологическим показателям наилучших доступных технологий в сфере очистки сточных вод с использованием централизованных систем водоотведения поселений или городских округов постановления Правительства РФ от 15.09.2020 № 1430 «Об утверждении технологических показателей наилучших доступных технологий в сфере очистки сточных вод с использованием централизованных систем водоотведения поселений или городских округов» (далее – Постановление № 1430) к технологическим нормируемым веществам относятся взвешенные вещества, ХПК, БПК₅, азот аммонийный, азот нитратов, азот нитритов, фосфор фосфатов.

Таким образом, в силу Постановления № 1430 и в соответствии с пунктом 11 статьи 22 Федерального закона № 7-ФЗ НССВ подлежат расчету по следующим веществам: алюминий, АСПАВ, бензол, железо, медь, метанол (метиловый спирт), мочевины, нефтепродукты, свинец, сульфаты, сухой остаток, толуол, фенол, формальдегид, хлориды, цинк.

В качестве предельно допустимой концентрации загрязняющего вещества в воде водного объекта применяются нормативы предельно допустимых концентраций вредных веществ в водах водных объектов рыбохозяйственного значения, утвержденные приказом Минсельхоза России от 13.12.2016 № 552 «Об утверждении нормативов качества воды водных объектов рыбохозяйственного значения, в том числе нормативов предельно допустимых концентраций вредных веществ в водах водных объектов рыбохозяйственного значения», поскольку река Томь согласно сведениям из Государственного рыбохозяйственного реестра, относится к высшей категории рыбохозяйственного значения.

Согласно сведениям, предоставленным Уполномоченному Отделом водных ресурсов по Томской области Верхне-Обского бассейнового водного управления Федерального агентства водных ресурсов на основе результатов измерений воды «сточные очищенные», выполненных лабораторией ООО «Городские очистные сооружения», максимальные концентрации в сточной воде ООО «Городские очистные сооружения» (по загрязняющим веществам: алюминий, АСПАВ, бензол, медь, метанол (метиловый спирт), мочевины, свинец, сульфаты, сухой остаток, толуол, фенол, формальдегид, хлориды за период, составляющий 12 календарных месяцев подряд, не превысили нормативы предельно допустимых концентраций вредных веществ в водах объекта рыбохозяйственного значения (ПДКр.х.) – р. Томь.

С учетом указанных положений Уполномоченным был сделан вывод, что НССВ по загрязняющим веществам: алюминий, АСПАВ, бензол, медь, метанол (метиловый спирт), мочевины, свинец, сульфаты, сухой остаток, толуол, фенол, формальдегид, хлориды – установлены Постановлением Администрации города Томска от 19.02.2021 №

107 «О нормативах состава сточных вод, сбрасываемых абонентами в централизованную систему водоотведения муниципального образования «Город Томск» в нарушение п. 11 ст. 22 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», что привело к нарушению прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности – абонентов, определенных частью 1 статьи 30.1 Федерального закона № 416-ФЗ. Кроме того, при принятии постановления администрации Города Томска от 19.02.2021 № 107 был также нарушен один из основных принципов государственной политики в сфере водоснабжения и водоотведения, предусматривающий достижение и соблюдение баланса экономических интересов организаций, осуществляющих горячее водоснабжение, холодное водоснабжение и (или) водоотведение, и их абонентов.

В целях оказания содействия предпринимателям Уполномоченный обратился в Администрацию города Томска с заключением о необходимости внесения изменений в постановление администрации Города Томска от 19.02.2021 № 107 для его приведения в соответствие с положениями федерального законодательства.

Однако поскольку Администрация города Томска не признала наличия нарушений в муниципальном нормативном правовом акте, Уполномоченный был вынужден обратиться в прокуратуру города Томска с просьбой провести проверку законности постановления администрации Города Томска от 19.02.2021 № 107 «О нормативах состава сточных вод, сбрасываемых абонентами в централизованную систему водоотведения муниципального образования «Город Томск».

По результатам проведенной прокурором города Томска проверки было установлено, что в нарушение положений законодательства об охране окружающей среды, о водоснабжении и водоотведении в НССВ включены вещества, содержание которых не превышает предельно допустимые концентрации вредных веществ в водах водных объектов рыбохозяйственного назначения, в связи с чем было внесено представление об устранении нарушений федерального законодательства. Во исполнение представления прокурора началась разработка новых нормативов.

3.9. Исполнительное производство

Исполнительное производство – один из важнейших этапов исполнения судебного акта, при осуществлении которого важно соблюдение прав и законных интересов как взыскателя, так и должника. Однако при исполнении судебными приставами-исполнителями своих должностных обязанностей допускаются нарушения прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, в первую очередь должников, что всегда негативно отражается на возможности ведения бизнеса и своевременном погашении задолженности.

В 2021 году предприниматели жаловались Уполномоченному на действия, бездействие и решения судебных приставов-исполнителей, выразившиеся в ненаправлении

копий процессуальных документов по исполнительным производствам (о возбуждении, прекращении исполнительного производства, принятии обеспечительных мер), неявку судебных приставов в судебные заседания по оспариванию их действий и ненаправление в суд необходимых документов, приводившее к затягиванию судебного разбирательства.

Так, к Уполномоченному обратился представитель юридического лица (должника по исполнительному производству) об оказании содействия в связи с неприятием судебным приставом-исполнителем мер, предусмотренных Федеральным законом от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (далее – Федеральный закон № 229-ФЗ). В ходе рассмотрения обращения было установлено, что в отношении заявителя возбуждено исполнительное производство об оплате долга в размере более 1 млн рублей. В связи с направлением должником заявления в Арбитражный суд о предоставлении рассрочки по уплате долга исполнительные действия были отложены. Однако, зная о рассмотрении судом заявления должника, приставы не явились в процесс, что привело к затягиванию рассмотрения вопроса о предоставлении должнику рассрочки более чем на полтора месяца. Кроме того, в период до следующего судебного заседания пристав-исполнитель возобновил проведение исполнительных действий, наложив арест на имущество должника, обратил взыскание на денежные средства на его счетах, а также, несмотря на частичное погашение долга, вынес постановление о взыскании исполнительского сбора в размере 7 % от всей суммы задолженности. В дальнейшем, несмотря на вступление в законную силу определения суда о предоставлении отсрочки по оплате долга, приставом должнику были даны устные разъяснения, что аресты и ограничения, наложенные ранее на имущество должника, сняты не будут, поскольку общество не погасило задолженность по исполнительскому сбору.

Полагая, что при исполнении своих полномочий в рамках исполнительного производства приставом-исполнителем были допущены нарушения Федерального закона № 229-ФЗ, Федерального закона от 21.07.1997 № 118-ФЗ «Об органах принудительного исполнения Российской Федерации», повлекшие нарушение прав и законных интересов должника и негативно отразившиеся на осуществлении им предпринимательской деятельности, а также возможности надлежащего и своевременного исполнения обязательств перед кредитором, Уполномоченный направил соответствующее заключение в Управление Федеральной службы судебных приставов по Томской области. В частности, бизнес-омбудсменом отмечалось, что приставом не было осуществлено прекращение мер принудительного взыскания на период предоставленной судом рассрочки оплаты долга, не приостановлено взыскание исполнительного сбора на период до момента вынесения судом решения по заявлению должника об оспаривании размера исполнительского сбора. Содержащиеся в правовом заключении Уполномоченного доводы были признаны Управлением обоснованными, допущенные нарушения устранены (в тех случаях, когда их устранение еще было возможно), а судебный пристав-исполнитель, допустивший нарушения, был привлечен к дисциплинарной ответственности.

Вместе с тем большинство субъектов предпринимательской деятельности, обращающихся к Уполномоченному с жалобами на действия судебных приставов-исполнителей, отмечают недостатки их работы, связанные с ненаправлением или несвоевременным направлением постановлений о возбуждении исполнительного производства. В соответствии с пунктом 17 статьи 30 Федерального закона № 229-ФЗ копия постановления судебного пристава-исполнителя о возбуждении исполнительного производства или постановление в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью судебного пристава-исполнителя, вынесшего данное постановление, не позднее дня, следующего за днем вынесения указанного постановления, направляется взыскателю, должнику, а также в суд, другой орган или должностному лицу, выдавшим исполнительный документ. В силу пункта 12 указанной статьи срок для добровольного исполнения составляет пять дней со дня получения должником постановления о возбуждении исполнительного производства либо с момента доставки извещения о размещении информации о возбуждении исполнительного производства в банке данных, отправленного посредством передачи короткого текстового сообщения по сети подвижной радиотелефонной связи, либо иного извещения или постановления о возбуждении исполнительного производства, вынесенного в форме электронного документа и направленного адресату, в том числе в его единый личный кабинет на Едином портале государственных и муниципальных услуг. Однако, как показывает практика, приставы, не дожидаясь получения должником постановления о возбуждении исполнительного производства, принимают меры для принудительного взыскания с должника суммы долга: налагают арест на счета в банках, запрет на совершение распорядительных действий в отношении недвижимого имущества и транспортных средств, а также взыскивают исполнительский сбор. В результате должники узнают о возбужденном исполнительном производстве, когда сумма долга вместе с исполнительским сбором списывается со счетов в банках, зачастую одновременно со всех имеющихся счетов. При этом нередки случаи, когда сумма долга оказывается меньше размера исполнительского сбора.

Так, к Уполномоченному обратилось юридическое лицо с жалобой на действия судебного пристава-исполнителя, который взыскал с нескольких имеющихся у организации банковских счетов задолженность перед Фондом социального страхования в размере 3 рубля с каждого счета, а также исполнительский сбор, составивший 10 000 рублей, – также с двух счетов организации. При рассмотрении обращения было установлено, что постановление о возбуждении исполнительного производства не было получено должником в связи с проблемой доступа в обслуживающее его почтовое отделение. Организация не была надлежащим образом уведомлена о возбуждении исполнительного производства и, соответственно, лишена возможности в добровольном порядке погасить образовавшуюся задолженность. Поскольку пристав направил запросы обо всех открытых счетах и необходимости погашения суммы долга сразу в несколько банков, то банки, где у юридического лица были открыты счета, оперативно исполнили

требование пристава-исполнителя и перевели сумму долга, а следом и исполнительский сбор. В целях оказания содействия заявителю Уполномоченный обратился к судебному приставу-исполнителю с требованием вернуть незаконно взысканный с субъекта предпринимательской деятельности исполнительский сбор, а также часть излишне взысканного долга. Права организации были восстановлены. Кроме того, для недопущения дальнейших проблем, связанных с неполучением почтовой корреспонденции, Уполномоченный оказал юридическому лицу помощь во внесении изменений в Федеральную информационную адресную систему и его переводе для обслуживания другим почтовым отделением.

Проблемы реализации судебными приставами своих полномочий в рамках исполнительных производств неоднократно были предметом обсуждения Уполномоченного с руководством Управления Федеральной службы судебных приставов по Томской области, по результатам чего была достигнута договоренность о проведении дополнительных разъяснений о недопустимости нарушения прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности судебными приставами-исполнителями, а также разработаны памятки для предпринимателей о способах получения информации о возбуждении исполнительных производств. Кроме того, многие проблемные вопросы оперативно решаются в рабочем порядке при обращении бизнес-омбудсмена в Управление в ходе рассмотрения жалоб заявителей.

3.10. Внедрение автоматизированных систем контроля

В Российской Федерации в течение нескольких лет в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 28.04.2018 № 792-р «Об утверждении перечня отдельных товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации» последовательно реализуется программа введения обязательной маркировки отдельных видов товаров, ключевыми целями которой, согласно Концепции создания и функционирования в РФ системы маркировки товаров средствами идентификации и прослеживаемости движения товаров, являются:

- обеспечение получения оперативной и достоверной информации о движении товаров в рамках хозяйственной деятельности организаций, что создаст необходимые условия для сокращения объемов незаконного оборота промышленной продукции и его влияния на развитие экономики и социальной сферы страны, безопасности и защиты жизни и здоровья граждан, повышения собираемости налогов и таможенных пошлин и улучшения налоговой дисциплины, а также для мониторинга и контроля конкурентной среды на товарных рынках;
- обеспечение развития высокотехнологичных решений по обработке обязательных данных для создания новых сервисов и бизнес-моделей, основанных на использовании данных.

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

В 2021 году началась обязательная маркировка разных видов молочной продукции: сыры, мороженое, молочная продукция длительного (более 40 дней) и недлительного (менее 40 дней) срока хранения.

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

Вместе с тем, например, производители молочной продукции в Томской области в своих обращениях Уполномоченному отмечали, что система маркировки является затратной, избыточной и малоэффективной мерой для борьбы с нелегальным оборотом на молочном рынке, поскольку действующая на базе Федеральной государственной информационной системы «Меркурий» система электронной ветеринарной сертификации сельскохозяйственных товаров, включая молочную продукцию, предусматривает, что участники оборота обязаны отражать информацию о движении товара по товаропроводящей цепи до его реализации конечному потребителю.

Кроме того, предприниматели отмечают, что при переходе на новую систему учета товаров они несут существенные финансовые затраты, связанные с переоснащением рабочих мест, приобретением нового программного обеспечения и др. Для субъектов малого предпринимательства сумма затрат на приобретение оборудования для маркировки товаров является достаточно существенной, а для предпринимателей из сельской местности – практически непосильной. Более того, для данной категории предпринимателей законодательством не предусмотрено исключений на применение обязательной маркировки товаров в зависимости от наличия или отсутствия телекоммуникационных каналов связи на территории, где осуществляется реализация маркированной продукции, как это предусмотрено, например, для реализации алкогольной продукции. Незначительные обороты маркированной продукции в сельской местности, а также достаточно низкая покупательная способность населения не позволят местным предпринимателям получать прибыль от ведения бизнеса. В целях компенсации затрат на приобретение средств обязательной маркировки добросовестные предприниматели вынуждены увеличивать стоимость реализуемой продукции, что негативным образом отражается на спросе и влечет негативные последствия для ведения бизнеса в отдаленных сельских местностях. Кроме того, сложившейся ситуацией активно пользуются лица, полулегально осуществляющие развозную торговлю. Благодаря отсутствию маркировки, онлайн-касс, они минимизируют свои издержки, что позволяет им создавать

серьезную конкуренцию добросовестным предпринимателям, работающим на местах. Указанная проблема неоднократно поднималась, например, предпринимателями и Уполномоченным перед органами власти Шегарского района, однако существенного изменения ситуации не произошло.

Другим серьезным недостатком маркировки являются штрафные санкции, установленные за нарушение требований о маркировке товара, которые будут оказывать дополнительное влияние на бизнес. При этом санкцией за совершение административного правонарушения в данной сфере является не только административный штраф, но и конфискация предметов правонарушения. Более того, статьей 171.1 УК РФ установлена уголовная ответственность за производство, приобретение, хранение, перевозку в целях сбыта или сбыт товаров и продукции без маркировки и (или) нанесения информации, предусмотренной законодательством РФ, в случае если такая маркировка и (или) нанесение такой информации обязательны (за исключением продукции, указанной в частях третьей и пятой настоящей статьи), совершенные в крупном размере.

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

Подводя итоги вышеизложенного, можно отметить, что в ходе внедрения системы маркировки субъекты предпринимательской деятельности столкнулись с проблемами, которые условно можно разделить на две группы:

1. Финансовые.
2. Технические.

Проблемы первой группы связаны с дополнительными финансовыми затратами предпринимателей на приобретение оборудования, необходимого для маркировки товара, программных продуктов, оплаты интернета, привлечения новых сотрудников, осуществляющих маркировку, а также систематическое внесение информации в систему маркировки, ежемесячное бухгалтерское обслуживание.

Проблемы второй группы связаны с нестабильной работой интернета во многих районах Томской области, сбоями работы техники, ее поломками, передачей искаженной информации, «зависанием» системы или отказом в предоставлении информации, который может быть связан с некорректной настройкой программного обеспечения или отсутствием в базе данных необходимых сведений вследствие несвоевременной их загрузки контрагентами, сложностями нанесения на товар знаков маркировки, их отклеиванием от упаковки и др.

В октябре 2021 года в распоряжение Правительства РФ от 28.04.2018 № 792-р были внесены изменения, в соответствии с которыми товары легкой промышленности, изготовленные ремесленниками, исключены из перечня, подлежащего обязательной маркировке. В списке таких товаров – трикотажные блузки машинной и ручной вязки,

пальто, накидки, плащи, куртки, ветровки, текстиль для кухни и постельное белье. Однако сложность заключается в том, что определение понятия «продукты труда ремесленников» должно быть дано на региональном уровне. В связи с чем для поддержки малых предприятий Уполномоченный обратился в Законодательную Думу Томской области с предложением о принятии закона Томской области «О перечне продуктов труда ремесленников». Надеемся, указанный закон будет принят областными депутатами в 2022 году в предложенной бизнес-омбудсменом редакции.

В целом же стоит отметить, что неизменность принятых органами власти решений по маркировке новых видов продукции ставит задачей Уполномоченного на предстоящий год в рамках защиты прав предпринимателей оказание консультативной помощи бизнесу по разъяснению условий, порядка и сроков маркировки товаров, определенных Распоряжением Правительства РФ от 28.04.2018 № 792-р, при участии органов власти и технических специалистов.

4. Реализация специальных полномочий

Федеральным законом от 07.05.2013 № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации», Законом Томской области от 27.12.2013 № 242-03 «Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Томской области» предусмотрен ряд специальных полномочий Уполномоченного, включая:

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

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

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

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

- рассмотрение проектов законов и иных нормативных правовых актов Томской области, устанавливающих новые или изменяющих ранее предусмотренные нормативными правовыми актами Томской области обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также устанавливающих, изменяющих или

отменяющих ранее установленную ответственность за нарушение нормативных правовых актов Томской области, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Участие в судебной защите субъектов предпринимательской деятельности

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

На важность продолжения работы по оказанию содействия предпринимателям, выступая в качестве заинтересованного лица в судебных заседаниях, по защите (восстановлению) нарушенных прав и охраняемых законом интересов субъектов предпринимательской деятельности, указала также Законодательная Дума Томской области в своих рекомендациях Уполномоченному по итогам рассмотрения доклада Уполномоченного о деятельности в 2020 году (постановление № 2957 от 27.05.2021).

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

Созданный по инициативе Президента Российской Федерации государственный правозащитный институт призван, в том числе, обеспечить равновесие позиций, выступая на стороне субъекта предпринимательской деятельности, вступившего в спор с органом государственной власти, имеющим административный ресурс, являющимся заведомо сильной стороной спора. При этом необходимость участия в деле Уполномоченный определяет самостоятельно, руководствуясь тщательно изученными материалами жалобы, сформированной правовой позицией, сложившейся судебной практикой, а также возможностями заявителя самостоятельно осуществить защиту своих прав и законных интересов. По каждому судебному делу Уполномоченным представляется

мотивированный отзыв, содержащий доводы в поддержку правовой позиции предпринимателя, обеспечивается участие сотрудников Аппарата Уполномоченного в судебных заседаниях, а также при необходимости оказывается помощь предпринимателю в сборе доказательственной базы.

При оценке качества и эффективности участия Уполномоченного в рассмотрении дела судом следует исходить из его реального вклада в исследование обстоятельств дела, проявленных при этом активности и профессионального мастерства, объективности позиции и влияния на законность и обоснованность принятого по делу судебного решения.

Анализ категорий судебных дел, в которых сотрудники Аппарата Уполномоченного принимали участие в 2021 году, показывает, что в основном такие дела были связаны с обжалованием действий (бездействия), решений или ненормативных правовых актов органов государственной власти и органов местного самоуправления. Большое число указанной категории дел объясняется тем, что при возникновении спорной ситуации или наличии правового пробела чиновники не готовы брать на себя ответственность за принятие решения в пользу заявителя, боясь обвинений со стороны контролирующих (надзорных) органов в коррупции или превышении полномочий. В связи с чем единственным способом решения вопроса становится его судебное рассмотрение, причем в судах нескольких инстанций. Также многие дела, рассматриваемые судами при участии Уполномоченного, касались вопросов привлечения хозяйствующих субъектов к административной ответственности. При этом достаточно высокий процент заявителей обращался к Уполномоченному именно в тот момент, когда спор уже находится на рассмотрении в судебных органах.

В целом судебная защита нарушенных прав бизнеса в 2021 году осуществлялась Уполномоченным в следующих формах:

- участие в судебном заседании в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, в гражданских делах и делах об административных правонарушениях, рассматриваемых арбитражными судами;
- направление заявителю письменной правовой позиции Уполномоченного для использования при защите нарушенного права в рамках судебного процесса в судах общей юрисдикции и у мировых судей.

В качестве примера, когда участие Уполномоченного в судебном заседании в качестве третьего лица способствовало успешному решению проблемы организации, может стать следующее обращение. К Уполномоченному обратилось юридическое лицо, осуществляющее сельскохозяйственную деятельность, об оказании помощи в связи с предъявленным Управлением Россельхознадзора по Томской области требованием о компенсации ущерба в размере более 42 млн рублей, причиненного плодородному слою почв перекрытием земельного участка линейным объектом, размещением прудов-накопителей и перекрытием участка геомембраной. На момент поступления обращения

бизнес-омбудсмену исковое заявление контрольного ведомства было рассмотрено судами двух инстанций в пользу общества. Однако кассационный суд направил дело на новое рассмотрение в Арбитражный суд Томской области, поскольку судами не в полном объеме были выяснены все обстоятельства, имеющие значение для полного и всестороннего рассмотрения дела.

В ходе изучения представленных документов Уполномоченным было установлено, что обществом в 2016 году в аренду получен муниципальный земельный участок, относящийся к землям сельскохозяйственного назначения. Однако еще до заключения договора аренды указанный земельный участок в целях выращивания зерновых и иных сельскохозяйственных культур не использовался; фактически на земельном участке было размещено мелиоративное сооружение – хранилище стоков, построенное в 90-е годы для целей осуществления деятельности сельскохозяйственного предприятия. Общество, приняв во временное владение и пользование спорный земельный участок, действуя разумно и добросовестно, осуществило перевод земельного участка в соответствующую фактическому состоянию данного земельного участка категорию земель с соответствующим видом разрешенного использования и продолжило его использование для размещения хранилища стоков, дополнительно укрепив дно хранилища.

Кроме того, Уполномоченным было обращено внимание на обстоятельство, которое не было исследовано судами до возвращения дела на новое рассмотрение: у Управления Россельхознадзора по Томской области отсутствовало полномочие на предъявление иска о компенсации ущерба, причиненного плодородному слою почв. Дело в том, что в соответствии с пунктом 2 Положения об Управлении Россельхознадзора по Томской области, утвержденного приказом Россельхознадзора от 15.04.2013 № 210, оно создано для осуществления функций по контролю и надзору в сфере ветеринарии, обращения лекарственных средств для ветеринарного применения, карантина и защиты растений, безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами при осуществлении государственного ветеринарного надзора, обеспечения плодородия почв, обеспечения качества и безопасности зерна, крупы, комбикормов и компонентов для их производства, побочных продуктов переработки зерна, семеноводства сельскохозяйственных растений, земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом № 101-ФЗ), функции по защите населения от болезней, общих для человека и животных, а также для реализации отдельных установленных законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации задач и функций Россельхознадзора. В соответствии с абзацем 2 пункта 1 статьи 1 Федерального закона от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (далее – Федеральный закон № 101-ФЗ) его действие не распространяется на относящиеся к землям сельскохозяйственного назначения садовые, огородные земельные участки, земельные участки, предназначенные для ведения личного подсобного хозяйства, гаражного строительства (в том числе индивидуального гаражного строительства), а также на земельные

участки, на которых расположены объекты недвижимого имущества. При этом на спорном земельном участке на момент предъявления Управлением Россельхознадзора по Томской области претензии и искового заявления был размещен объект недвижимости, право собственности на который зарегистрировано обществом в установленном порядке. Таким образом, спорный земельный участок не мог входить в предмет надзора Управления Россельхознадзора по Томской области, поскольку с момента регистрации на нем объекта недвижимости он был исключен из сферы правового регулирования Федерального закона № 101-ФЗ, отношения, связанные с его использованием, регламентируются ЗК РФ.

Для оказания содействия обществу в защите его прав и законных интересов Уполномоченный обратился в суд с ходатайством о привлечении его в качестве третьего лица на стороне ответчика. После удовлетворения судом указанного ходатайства Уполномоченный представил отзыв, в котором была отражена позиция об отсутствии у Управления Россельхознадзора по Томской области права на предъявление иска по изложенным выше основаниям. По результатам рассмотрения дела, в ходе которого была проведена судебная строительно-техническая экспертиза, подтвердившая доводы общества о периоде повреждения плодородного слоя почв, суд отказал Управлению Россельхознадзора по Томской области в удовлетворении иска. При этом в решении суд также согласился с представленной Уполномоченным позицией об отсутствии у ведомства полномочий на подачу рассматриваемого иска. На момент написания настоящего доклада решение суда оспаривается в вышестоящей инстанции.

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

Например, к Уполномоченному обратился индивидуальный предприниматель, осуществляющий торговую деятельность в городе Томске, в связи с тем, что Административной комиссией Кировского района города Томска он был привлечен к административной ответственности, предусмотренной частью 1.1 статьи 8.10 Кодекса Томской области об административных правонарушениях (Нарушение установленных органами местного самоуправления правил благоустройства территорий в части требований к содержанию зданий), в виде административного штрафа в размере 10 000 рублей. Основанием для привлечения предпринимателя к ответственности стало необеспечение им размещения места (площадки) для обеспечения накопления, сбора отходов, образующихся в результате жизнедеятельности и осуществляемой предпринимательской деятельности. Вместе с тем заявитель отмечал, что им была начата работа по заключению с региональным оператором договора на оказание услуг по обращению с твер-

дыми коммунальными отходами, но не была завершена в связи с тем, что он был вынужден находиться на длительной самоизоляции в связи с заболеванием новой коронавирусной инфекцией. В целях оказания содействия предпринимателю в защите его прав и законных интересов Уполномоченный помог заявителю в подготовке апелляционной жалобы на постановление Административной комиссии Кировского района города Томска о признании его незаконным и необоснованным, а затем вступил в дело, рассматриваемое Арбитражным судом Томской области, в качестве третьего лица на стороне заявителя. В своих пояснениях суду Уполномоченный указал на нарушения, допущенные административным органом при рассмотрении дела, в том числе на несоблюдение прав и законных интересов лица, привлекаемого к административной ответственности. В частности, Уполномоченным отмечено, что предприниматель ходатайствовал перед административным органом об отложении составления в отношении него протокола об административном правонарушении в связи с нахождением на самоизоляции и невозможностью защитить свои права, представить дополнительные пояснения, имеющие значение для полного и объективного рассмотрения дела, однако данное ходатайство не было рассмотрено.

Арбитражный суд Томской области по результатам рассмотрения жалобы предпринимателя признал, что Административной комиссией Кировского района города Томска были допущены существенные нарушения прав и законных интересов лица, привлекаемого к административной ответственности, как при составлении протокола об административном правонарушении, так и при вынесении постановления. В связи с чем постановление было признано незаконным и отменено.

Однако если по делам, рассматриваемым в арбитражных судах, по сложившейся практике Уполномоченный все же может вступить в процесс в качестве третьего лица, тем самым реализовывая свое право на защиту предпринимателей, то в случае рассмотрения дела в суде общей юрисдикции Уполномоченный может оказать субъекту предпринимательской деятельности лишь помощь в формировании правовой позиции по делу и подготовке необходимых процессуальных документов. Процессуальные основания участия непосредственно в судебном заседании у него отсутствуют. Связано это с тем, что ст. 25.5.1 КоАП РФ прямо предусмотрена только возможность участия Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей по делам об административных правонарушениях в области предпринимательской деятельности в качестве защитника лица, привлекаемого к административной ответственности. Региональные уполномоченные таким правом до настоящего времени не наделены, что существенно ограничивает их полномочия на административную защиту предпринимателей, в то время как большинство административных дел с участием субъектов предпринимательской деятельности в силу пункта 33 Постановления Пленума Верховного суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса РФ об административных правонарушениях» подлежат рассмотрению в судах

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

Анализ обращений предпринимателей, привлекаемых к административной ответственности, показал недостаточный уровень знаний субъектов предпринимательской деятельности в специальных областях (в налоговом законодательстве, гражданском и административном праве и других). В целях эффективного отстаивания законных прав и интересов заявителей Уполномоченный помогает в составлении процессуальных документов (объяснений, заявлений). На стадии оспаривания решения административного органа Уполномоченный объясняет порядок обжалования, помогает составить жалобу от имени предпринимателя, непосредственно обращается в орган с письмом, в котором излагается правовая позиция Уполномоченного, поддерживающая предпринимателя. Участие Уполномоченного в некоторых случаях имеет решающее значение для полной отмены решения о привлечении к административной ответственности или снижении размера административного штрафа.

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

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

В разработанном еще в 2019 году Министерством юстиции РФ проекте Процессуального кодекса РФ об административных правонарушениях (ID проекта 02/04/06-20/00102945) предусмотрена возможность участия в качестве представителей уполномоченных по правам человека, ребенка, по защите прав предпринимателей в производстве по делам об административных правонарушениях. Указанные положения указывают на понимание на федеральном уровне необходимости повышения эффективности деятельности, проводимой уполномоченными по отстаиванию прав и законных интересов своих заявителей, в том числе путем судебного представительства. Надеемся, что предложенные изменения будут в обозримом будущем реализованы.

Право без специального разрешения посещать места содержания под стражей

Согласно статье 7 Федерального закона от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», статье 24 Уголовно-исполнительного кодекса РФ, Уполномоченный обладает правом без специального разрешения посещать места содержания под стражей.

В 2021 году Уполномоченный, реализуя предоставленное ему право, в целях защиты прав подозреваемых, обвиняемых и осужденных по делам о преступлениях, предусмотренных «экономическими» статьями УК РФ, в рамках рассмотрения обращений посещал предпринимателей, находящихся в ФКУ СИЗО-1 УФСИН России по Томской области в г. Томске, а также СИЗО-2 УФСИН России по Томской области в г. Колпашево.

Чаще всего Уполномоченный использовал указанное право в целях рассмотрения обращений предпринимателей, являющихся подозреваемыми по уголовным делам, возбуждаемым по ч. 3-4 ст. 159 УК РФ (мошенничество), на избранную судами в отношении них меру пресечения в виде заключения под стражу, а также по иным вопросам, связанным с уголовным преследованием предпринимателей. На встречах Уполномоченного с заявителями, находящимися в СИЗО, бизнес-омбудсмену давались пояснения по существу предъявленных обвинений для выработки позиции и определения дальнейших действий, направленных, в первую очередь, на изменение меры пресечения.

Помимо жалоб на избранную меру пресечения, заявители просят Уполномоченного оказать содействие в решении иных вопросов. Так, в течение 2021 года несколько раз бизнес-омбудсмен встречался в СИЗО с директором юридического лица, обвиняемым в совершении преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 159 УК РФ («Мошенничество»). Однако жаловался Уполномоченному заявитель не в связи с расследуемым в отношении него уголовным делом, а на бездействие правоохранительных органов, не рассматривающих его обращения о возбуждении уголовных дел. В частности, предприниматель отмечал, что его заявления, направленные из СИЗО в следственные органы, остались нерассмотренными, что лишило его предусмотренного законодательством права на доступ к правосудию. Для реализации процессуальных прав с предпринимателем была достигнута договоренность, что все заявления в следственные органы о возбуждении уголовных дел он будет направлять Уполномоченному или передавать лично в СИЗО, а бизнес-омбудсмен со своей стороны организует доставку обращений адресатам в следственные органы и обеспечит контроль проведения необходимых следственных действий по каждому обращению. Указанный механизм был реализован на практике: обращения предпринимателя были переданы Уполномоченным в Следственное управление Следственного комитета Российской Федерации по Томской области, ОМВД России по Октябрьскому району г. Томска. Все поступившие обращения были рассмотрены, по ним проведены необходимые мероприятия, предусмотренные УПК РФ, по итогам которых заявителю и Уполномоченному была предоставлена информация. Таким образом, при содействии бизнес-омбудсмена было реализовано право лица, находящегося в

СИЗО, на доступ к правосудию по делам, не связанным с его нахождением в пенитенциарном учреждении.

Стоит отметить, что взаимодействие Уполномоченного с субъектами предпринимательской деятельности, находящимися в местах лишения свободы, не ограничиваются только личным посещением бизнес-омбудсменом СИЗО и колоний. С каждым годом Уполномоченному поступает все больше обращений предпринимателей, находящихся в пенитенциарных учреждениях, об оказании помощи или предоставлении консультаций по вопросам, связанным с оставленным на свободе бизнесом. В первую очередь заявителей интересовала возможность приостановления возбужденных в отношении них исполнительных производств, прекращения начисления налоговых и иных обязательных платежей, а также прекращения предпринимательской деятельности в связи с невозможностью ведения бизнеса. По всем вопросам бизнес-омбудсменом заявителям были даны исчерпывающие разъяснения. Кроме того, Уполномоченным при содействии Управления ФНС России по Томской области выработан механизм, позволяющий прекращать статус индивидуального предпринимателя по заявлению лица, находящегося в СИЗО или колонии. Подробно указанный механизм описан в разделе 3.5 настоящего доклада.

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

Статьей 21 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и статьей 29 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» прямо предусмотрено право субъектов предпринимательской деятельности привлекать Уполномоченного при Президенте РФ либо Уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъекте РФ при проведении контрольных (надзорных) мероприятий (за исключением контрольных (надзорных) мероприятий, при проведении которых не требуется взаимодействие контрольных (надзорных) органов с контролируруемыми лицами).

В связи с реализуемой государством программой «Реформа контрольно-надзорной деятельности» указанное полномочие является дополнительным способом отслеживания исполнения контрольно-надзорными органами отдельных положений программы, а также соблюдения требований законодательства о контроле (надзоре) контрольными (надзорными) органами.

В ноябре 2020 года в целях поддержки и обеспечения законных интересов субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности Постановлением Правительства РФ от 30.11.2020 № 1969 «Об особенностях формирования ежегодных пла-

нов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на 2021 год, проведения проверок в 2021 году и внесении изменений в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» на 2021 год был продлен мораторий на проведение плановых проверок малого бизнеса. Кроме того, указанным документом закреплялась возможность контролирующего органа о замене многодневной проверки коротким инспекционным визитом, а также возможность вести надзор в дистанционном формате – с помощью аудио- и видеосвязи. Эти послабления были направлены на ускорение процессов восстановления бизнеса и сокращение количества личных контактов между контролерами и предпринимателями.

В сложившейся ситуации отсутствия плановых проверок и нацеленности контрольно-надзорных органов на проведение минимального числа внеплановых проверок только одно юридическое лицо в период действия моратория на проведение контрольно-надзорных мероприятий обратилось к Уполномоченному для его привлечения к участию во внеплановой проверке, проводимой Управлением Россельхознадзора по Томской области. Помощник Уполномоченного – юрист принял участие в выезде контролирующих должностных лиц на объект контроля, наблюдал за проведением проверки, следил за соблюдением проверяющими действующего законодательства. По результатам контрольного (надзорного) мероприятия контролерами было установлено отсутствие нарушений обязательных требований в действиях предпринимателя, о чем составлен соответствующий акт.

В целом за период своей деятельности Уполномоченный принял участие в 17 выездных проверках, проведенных территориальными органами федеральных органов исполнительной власти и органами государственной власти Томской области. К положительным результатам участия Уполномоченного в проверочных мероприятиях необходимо отнести следующее:

1. Стороны проверочного процесса не выходят за рамки полномочий и требований федерального законодательства о контроле (надзоре).
2. Уполномоченный, выполняя в ходе проверки наблюдательную функцию, обеспечивает «баланс сил».
3. Участие Уполномоченного позволяет исключить возможность предъявления неисполнимых требований и установления неразумных сроков для исполнения предписания.
4. Контрольно-надзорные органы идут на возможный в рамках действующего законодательства компромисс (применяют предупреждение вместо штрафа, учитывают малозначительность нарушения, назначают минимальное наказание).

Стоит отметить, что при проведении проверок, в которых Уполномоченный принимал участие, органами государственного контроля (надзора) в основном соблюдались требования федерального законодательства о контроле (надзоре). Однако, согласно

информации прокуратуры Томской области, в ходе осуществления в 2021 году контрольно-надзорной деятельности контролирующими лицами допускались случаи нарушения моратория на проведение плановых проверок, проведения внеплановых проверок без согласования с органами прокуратуры, невнесения сведений о контрольно-надзорных мероприятиях в ЕРКНМ, а также иных нарушений действующего законодательства о контроле (надзоре).

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

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

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

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

Так, к Уполномоченному поступило обращение юридического лица с жалобой на действия сотрудников Межрайонного отделения судебных приставов по исполнению особо важных исполнительных производств Управления Федеральной службы судебных приставов по Томской области, нарушающие права и законные интересы заявителей при взыскании задолженности перед Фондом социального страхования в принудительном порядке. В ходе обращения было установлено, что в отношении заявителя в связи с задолженностью по страховым взносам было возбуждено исполнительное производство. При этом постановление о возбуждении исполнительного производства должником по юридическому адресу получено не было. Как было установлено позже, указанное постановление было направлено юридическому лицу через портал Госуслуги, но было доставлено обществу только через месяц, когда оно осуществило вход в личный кабинет портала.

В соответствии с пунктом 3 Правил направления с использованием информационно-телекоммуникационных сетей извещения в форме электронного документа, подписанного судебным приставом-исполнителем усиленной квалифицированной электронной подписью, при соблюдении которых лицо, участвующее в исполнительном производстве, считается извещенным, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 29.06.2016 № 606, в случае если в течение 15 дней со дня размещения извещения в личном кабинете лицо, участвующее в исполнительном производстве, не осуществляло вход на единый портал с использованием единой системы идентификации и аутентификации, извещение считается недоставленным и судебный пристав-исполнитель выбирает иной предусмотренный законодательством Российской Федерации способ направления извещения лицу, участвующему в исполнительном производстве.

Однако в нарушение указанных правил и пункта 12 статьи 30 Федерального закона № 229-ФЗ, предусматривающего пятидневный срок для добровольного исполнения, судебным приставом-исполнителем было вынесено постановление об обращении взыскания на денежные средства должника, находящиеся в банке, включая сумму основного долга и исполнительского сбора.

Полагая, что указанными действиями пристава-исполнителя допущены нарушения Федерального закона № 229-ФЗ в части надлежащего уведомления должника о возбуждении исполнительного производства, предоставления срока на добровольное погашение задолженности, повлекшие нарушение его прав и законных интересов, Уполномоченный направил в Управление ФССП по Томской области заключение с предложениями по устранению выявленных нарушений и восстановлению прав общества. По результатам рассмотрения заключения Уполномоченного Управлением ФССП по Томской области юридическому лицу были возвращены излишне взысканные денежные средства.

Приведенный пример показывает, что правомочие Уполномоченного по направлению в органы государственной власти и местного самоуправления информации о выявленных нарушениях может быть использовано в качестве дополнительного инструмента защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности.

Вместе с тем, поскольку правовое заключение и содержащиеся в нем рекомендации не являются обязательными для исполнения и применения в работе адресатами, в большинстве случаев выявленных нарушений прав предпринимателей Уполномоченный направляет соответствующую информацию в прокуратуру Томской области, которая по каждому обращению Уполномоченного оперативно проводит проверку и при необходимости применяет к нарушителям меры прокурорского реагирования, а в случае нарушения конкурентного законодательства – в антимонопольные органы.

Так, к Уполномоченному обратился индивидуальный предприниматель, которому после заключения с теплоснабжающей организацией договора на оказание услуг на пользование тепловой энергией в горячей воде были выставлены сверхнормативные

потери тепловой энергии при ее транспортировке по сетям абонента. При рассмотрении документов предпринимателя Уполномоченным установлено, что в договоре не предусмотрена обязанность по оплате сверхнормативных потерь тепловой энергии, также отсутствовали документы, подтверждающие право собственности предпринимателя на участок тепловой сети от точки врезки до объектов предпринимателя. Кроме того, расчет выставленной задолженности не был подтвержден теплоснабжающей организацией документально. Для оказания содействия предпринимателю в защите его прав и законных интересов Уполномоченный обратился в Томское Управление Федеральной антимонопольной службы с просьбой провести проверку законности начисления сверхнормативных потерь тепловой энергии. По результатам рассмотрения обращения Уполномоченного антимонопольным органом принято решение о возбуждении дела о нарушениях антимонопольного законодательства в отношении теплоснабжающей организации по признакам нарушения ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

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

Так, к Уполномоченному обратилась организация, осуществившая поставку сантехнических товаров для нужд учреждения здравоохранения в рамках заключенного государственного контракта, но не получившая оплату стоимости поставленного товара в размере около 15 000 рублей. На устные обращения поставщика об оплате товара специалисты учреждения отвечали об отсутствии финансовой возможности оплатить задолженность в течение ближайших нескольких месяцев. Вместе с тем для организации, являющейся микропредприятием, даже указанная сумма имеет значение для своевременного покрытия текущих расходов и обязательных платежей.

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

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

Одним из специальных полномочий Уполномоченного является право направлять в органы власти мотивированные предложения о принятии нормативных правовых актов, внесении в них изменений и дополнений. Указанные предложения формируются по итогам анализа проблем, содержащихся в обращениях предпринимателей, предпринимательских сообществ, а также в ходе экспертизы действующих нормативных правовых актов. В рамках реализации данного права в 2021 году Уполномоченным было направлено семь предложений о совершенствовании нормативно-правовой базы не только на муниципальном и региональном, но и на федеральном уровне. Отдельные предложения Уполномоченного по совершенствованию федерального законодательства представлены в Приложении к настоящему докладу.

Стоит отметить, что большинство обращений бизнес-омбудсмeна о совершенствовании нормативных правовых актов, подготовленных в 2021 году, касалось необходимости принятия мер, направленных на поддержку бизнеса в непростой экономической ситуации, вызванной распространением новой коронавирусной инфекции. Например, Уполномоченным было направлено обращение в Законодательную Думу Томской области с предложением о внесении изменений в Закон Томской области от 27.11.2003 № 148-ОЗ «О налоге на имущество организаций» в части снижения ставок налога на имущество налогоплательщиков, пострадавших от введения коар-кодов, а также для арендодателей, сокративших размер арендной платы в 2021 году для таких арендаторов.

Подробная информация об иных предложениях Уполномоченного, направленных на поддержку бизнеса в условиях действующих коронавирусных ограничений, содержится в разделе 3.2 настоящего доклада.

Кроме того, большое внимание в 2021 году Уполномоченным было уделено вопросам совершенствования патентной системы налогообложения (ПСН) и упрощенной системы налогообложения (УСН), которые предприниматели начали применять вместо прекратившего действовать после 31.12.2020 Единого налога на вмененный доход (ЕНВД). Для обеспечения «бесшовного» перехода на новые системы налогообложения бизнес-омбудсменом Законодательной Думе Томской области было предложено рассмотреть проект Федерального закона «О внесении изменений в главы 26.2, 26.5 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» со следующими предложениями:

1. Предоставление индивидуальным предпринимателям, применявшим до 2021 года ЕНВД и выбравшим иной специальный налоговый режим, кроме УСН, права однократно в течение календарного года перейти на УСН.

Обусловлено данное предложение тем, что в соответствии с абзацем 4 пункта 2 статьи 346.13 НК РФ налогоплательщики, которые перестали быть плательщиками ЕНВД,

вправе перейти на УСН с начала того месяца, в котором была прекращена их обязанность по уплате ЕНВД. Однако в том случае, если с ЕНВД предприниматели перешли на ПСН, то применять УСН они, в силу п. 1 ст. 346.13 НК РФ, смогут только со следующего календарного года, уведомив об этом налоговый орган не позднее 31 декабря текущего календарного года.

Таким образом, те индивидуальные предприниматели, которые без проведения предварительных расчетов, не в полной мере обладая информацией об ограничениях по численности работников или объему доходов, выбрали ПСН в качестве режима налогообложения вместо ЕНВД, были лишены возможности до конца календарного года перейти с него на УСН, а только на общий режим налогообложения, что создавало значительные трудности для ведения бизнеса и дополнительную налоговую нагрузку.

2. Наделение субъектов РФ правом дифференцировать муниципальные образования при определении потенциально возможного к получению годового дохода по таким видам деятельности, как:

- оказание услуг при перевозке грузов автомобильным транспортом;
- оказание услуг по перевозке пассажиров автомобильным транспортом;
- оказание услуг по перевозке грузов водным транспортом.

В соответствии с подпунктом 1.1 пункта 8 статьи 346.43 НК РФ регионы такими полномочиями не наделены. В связи с чем индивидуальные предприниматели, применяющие ПСН и осуществляющие указанные виды деятельности, платят налог, величина которого не зависит от размера муниципального образования, в котором они зарегистрированы и осуществляют деятельность: крупный город или село. Это в свою очередь приводит к росту диспропорций в социально-экономическом развитии территорий.

Однако обращение Законодательной Думы Томской области в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации по вопросу наделения субъектов РФ полномочиями по установлению коэффициентов территориальности внутри муниципальных образований при установлении размеров потенциально возможного годового дохода по патентной системе налогообложения не было поддержано на федеральном уровне.

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

Так, на рассмотрении Уполномоченного находилось обращение частной медицинской организации, оказывающей медицинские услуги населению в рамках Территориальной программы обязательного медицинского страхования государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи (далее – Территориальная программа). Заявитель указывал на незначительность доли услуг, оказываемых частными медицинскими организациями в соответствии с Территориальной программой, по сравнению с услугами, оказываемыми государственными медицинскими организациями, а также не соответствующие рыночным ценам тарифы на оказание отдельных

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

Однако состав Комиссии Томской области, утвержденный постановлением Администрации Томской области от 30.12.2011 № 438а, состоит из представителей государственной власти Томской области, государственных медицинских учреждений, страховых компаний, профсоюза работников здравоохранения РФ и не включает представителей частной медицины.

Для решения указанной проблемы Уполномоченный предложил внести изменения в постановление Администрации Томской области от 30.12.2011 № 438а в части включения в состав комиссии новых членов – представителей ассоциаций (союзов) частной медицины Томской области. Однако указанное предложение бизнес-омбудсмена было отклонено на том основании, что персональный состав комиссии утвержден с соблюдением принципа паритетности и необходимость включения новых членов отсутствует.

Вместе с тем, поскольку участие представителей частной медицины в решении вопросов системы обязательного медицинского страхования представляется значимым условием ее развития, повышения доступности и качества оказания медицинской помощи жителям Томской области, работа Уполномоченного в данном направлении будет продолжена и в 2022 году.

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

В Томской области с 2014 года успешно работает процедура оценки регулирующего воздействия (далее – ОРВ) проектов нормативных правовых актов (далее – НПА), за-

трагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также экспертиза действующих нормативных правовых актов. Кроме того, проведение процедуры ОРВ с 1 января 2017 года обязательно для всех городских округов и муниципальных районов Томской области.

В 2021 году Уполномоченный участвовал в 176 публичных консультациях в рамках процедуры ОРВ, а также в экспертизе 22 действующих НПА. Из них на муниципальном уровне представлено мнение по 82 проектам муниципальных правовых актов, 18 муниципальных правовых актов рассмотрены в рамках экспертизы. Количество заключений в рамках ОРВ с замечаниями и предложениями от общего количества составило 152, по 124 из них замечания и предложения учтены в полном объеме или частично.

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

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

Кроме того, Уполномоченным организована работа по привлечению предпринимателей к участию в процедуре ОРВ. Так, на официальном сайте Уполномоченного, в официальных аккаунтах Уполномоченного в социальных сетях размещаются ссылки на проводимые органами государственной власти и органами местного самоуправления Томской области публичные консультации по наиболее важным для бизнеса проектам нормативных правовых актов. Предпринимателям предлагается в любой удобной форме выразить свое отношение к рассматриваемому документу с тем, чтобы бизнесомбудсменом в структурированном виде, в соответствии с требованиями процедуры ОРВ позиция бизнеса была доведена до сведения разработчиков проектов нормативных правовых актов и учтена ими.

Следует отметить, что значительное (на 102 %) увеличение количества проведенных процедур ОРВ было связано с тем, что в соответствии с требованиями Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», вступившего в силу 01.07.2021, органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля разрабатывались положения о видах контроля (надзора). Проекты положений о видах регионального государственного контроля (надзора), муниципального контроля были рассмотрены Уполномоченным в порядке оценки регулирующего воздействия.

Так, в июле 2021 года Уполномоченный принял участие в процедуре ОРВ проекта Постановления Администрации Томской области «Об утверждении положения о региональном государственном контроле (надзоре) в области обращения с животными на

территории Томской области». Анализ проекта показал, что предложенный разработчиком срок направления возражений на акт контрольного (надзорного) мероприятия противоречит сроку обжалования акта контрольного (надзорного) мероприятия, установленному требованиями Федерального закона № 248-ФЗ. Также в ходе изучения указанного проекта установлено, что порядок досудебного обжалования решений по результатам контрольного (надзорного) мероприятия, действий (бездействия) должностных лиц в части способа направления жалобы и прилагаемых к ней документов и сроков обжалования противоречит требованиям статьи 40 Федерального закона № 248-ФЗ, что может привести к необоснованному затруднению ведения предпринимательской деятельности. Нормативный правовой акт принят с учетом замечаний Уполномоченного.

В августе 2021 года Уполномоченному на рассмотрение поступил проект постановления Администрации Томской области «Об утверждении Положения о региональном государственном жилищном контроле (надзоре) на территории Томской области». В заключении было отмечено, что раздел 1 Положения не содержит указания на должностное лицо, уполномоченное в соответствии с положением о виде контроля на принятие решений о проведении контрольного (надзорного) мероприятия, не указаны объекты контроля, в проекте Положения не указаны сроки проведения выездных проверок в пределах сроков, установленных статьей 73 Федерального закона № 248-ФЗ. Проект был доработан с учетом указанных замечаний.

Большое количество проектов и уже действующих правовых актов, поступивших Уполномоченному в 2021 году для проведения процедур ОРВ и экспертизы, были посвящены порядку предоставления субсидий субъектам предпринимательской деятельности.

Так, Уполномоченным в рамках ОРВ рассмотрен проект постановления Администрации Каргасокского района «Об утверждении Положения о предоставлении субсидии организациям, образующим инфраструктуру поддержки малого и среднего предпринимательства». Анализ проекта показал, что он содержит избыточные требования, в частности, от участников отбора требовалось предоставление оригинала или нотариально удостоверенной копии выписки из Единого государственного реестра юридических лиц. Уполномоченный отметил, что в соответствии с Федеральным законом от 20.04.2015 № 102-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам исключения избыточных требований при оказании государственных услуг и осуществлении государственных функций» юридические лица и индивидуальные предприниматели освобождаются от предоставления в государственные и муниципальные органы выписок из ЕГРЮЛ и ЕГРИП. Необходимые выписки государственные органы запрашивают самостоятельно по электронным каналам связи в рамках межведомственного взаимодействия. Кроме того, отмечены недостатки технико-юридического характера, касающиеся структуры документа и технических ошибок. Все замечания бизнес-омбудсмена были учтены разработчиком проекта.

Следует отметить, что в 2021 году Томская область улучшила свои позиции в рейтинге качества проведения ОРВ в регионах: если в 2020 году область входила в число регионов, отнесенных к среднему уровню проведения ОРВ, то в 2021 году причислена к числу регионов с хорошим уровнем проведения ОРВ.

Вместе с тем отмечается ряд недостатков проведения ОРВ, к которым можно отнести отсутствие обязательного информирования всех участников ОРВ, в том числе Уполномоченного, о результатах рассмотрения разработчиком проекта предложений и замечаний, направленных в его адрес. На муниципальном уровне имеются случаи, когда в сводке предложений указано, что замечания и предложения по проекту не поступали, а по факту направленные замечания были направлены и даже учтены разработчиком в итоговом проекте.

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

5. Результаты работы по рекомендациям Законодательной Думы Томской области, принятым по итогам рассмотрения доклада Уполномоченного о деятельности в 2020 году

По итогам рассмотрения доклада Уполномоченного о деятельности в 2020 году Законодательной Думой Томской области постановлением от 27.05.2021 № 2957 Уполномоченному даны отдельные рекомендации, которые были исполнены в отчетном году.

а) Продолжить работу по защите прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности и оказанию содействия предпринимателям в предусмотренных законодательством процессуальных формах участия при рассмотрении в судах дел, связанных с защитой (восстановлением) нарушенных прав и охраняемых законом интересов субъектов предпринимательской деятельности.

Вопросам судебной защиты прав субъектов предпринимательской деятельности посвящены разделы 3 и 4 настоящего доклада, содержащие информацию о показателях работы Уполномоченного, в том числе в данном направлении, о проблемах, с которыми сталкивается бизнес-омбудсмен при реализации полномочия по участию в судебных заседаниях в интересах субъектов предпринимательской деятельности, и способах их решения.

Стоит отметить, что указанное специальное полномочие направлено на обеспечение равновесия позиций сторон в споре, в котором орган власти априори является более сильной стороной, имеющей административный ресурс. Для защиты прав заявителей Уполномоченный вступает в процесс на стороне предпринимателя, обращение которого до возникновения судебного спора находилось на рассмотрении бизнес-омбудсмена и Уполномоченным предпринимались действия, направленные на досудебное урегулирование спора. При этом все чаще предприниматели, уже находящиеся в стадии судебного конфликта с органами власти, обращаются к Уполномоченному с просьбой вступить в процесс для дополнительной поддержки их позиции по делу, в том числе по делам, которые после прохождения нескольких судебных инстанций, были направлены на новое рассмотрение в суд первой инстанции. Полагаем, что практика приглашения Уполномоченного вступить в действующий судебный процесс свидетельствует о доверии субъектов предпринимательской деятельности Уполномоченному в деле защиты их прав и законных интересов, в том числе в судебном порядке.

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

В 2021 году Уполномоченным на основе анализа поступающих устных и письменных обращений субъектов предпринимательской деятельности, предпринимательских

сообществ, экспертизы действующих нормативных правовых актов, в целях решения системных проблем бизнеса формировались и направлялись предложения о принятии нормативных правовых актов, о внесении изменений в действующие акты. Подробная информация о предложениях Уполномоченного по совершенствованию действующего законодательства содержится в разделах 3 и 4 настоящего доклада.

Кроме того, ежегодно в доклад о деятельности, направляемый Уполномоченному при Президенте РФ, Уполномоченный включает предложения по совершенствованию федерального законодательства для включения в Ежегодный доклад Президенту РФ. Предложения, направленные федеральному Уполномоченному региональными бизнес-омбудсменами, становятся основой для формирования «Реестра системных проблем бизнеса» – перечня наиболее актуальных и проблемных для предпринимателей вопросов, который является составной частью ежегодного доклада Президенту РФ.

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

К примеру, в течение нескольких лет актуальной является проблема привлечения к административной и гражданско-правовой ответственности субъектов предпринимательской деятельности в связи с незаконным использованием объектов интеллектуальной собственности, то есть реализацией контрафактных товаров. За совершение указанных действий предусмотрена как административная (ч. 2 ст. 14.10 КоАП РФ), так и гражданско-правовая ответственность (ст. 1515 ГК РФ).

В связи с отсутствием заключенных лицензионных соглашений с организациями – правообладателями товарных знаков в отношении таких предпринимателей составляются протоколы по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 2 ст. 14.10 КоАП РФ (административный штраф от 50 000 рублей). При этом изъятый товар по решению суда подлежит уничтожению.

Однако, помимо административного дела, к предпринимателю обращаются представители правообладателей и, ссылаясь на ст. 1515 ГК РФ, требуют компенсации имущественного ущерба, причиненного незаконным использованием товарных знаков. Законодательно размер компенсации установлен в размере от 10 000 рублей до 5 млн рублей, что позволяет представителям правообладателей подавать многотысячные иски.

Картотека арбитражных дел показывает, что в РФ все более распространенной становится практика судебной защиты от незаконного использования товарного знака, когда в суд с иском обращается представитель правообладателя (нередко иностранного лица), действующий на основании доверенности. У данных лиц обращения в суд поставлены на конвейер: используется стандартный шаблон искового заявления; в качестве доказательств всегда указываются чек, приобретенный контрафактный товар и видеозапись скрытой видеосъемки. Ответчиками по указанной категории гражданских дел в

основном выступают представители микробизнеса, не обладающие достаточными финансовыми возможностями обратиться за квалифицированной юридической помощью. При этом предъявляемые к взысканию суммы с ответчиков часто очень высоки, зависят от имущественных запросов представителя правообладателя.

Изменению ситуации должен способствовать разработанный Правительством РФ законопроект № 1100176-7 «О внесении изменения в статью 1515 части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации» (о компенсации за нарушение исключительного права на товарный знак), находящийся на рассмотрении Государственной Думы Федерального Собрания РФ. Законопроектом предусматривается внесение в статью 1515 ГК РФ изменений, согласно которым размер компенсации за нарушение исключительного права на товарный знак, установленный подпунктом 2 пункта 4 указанной статьи ГК РФ в зависимости от характера нарушения и иных обстоятельств дела, может быть снижен судом.

В связи с чем помощью малому бизнесу в рассматриваемой ситуации видится скорейшее принятие законопроекта в предложенной редакции. До тех пор, пока действующие формулировки статьи 1515 ГК РФ позволяют взыскивать существенные суммы компенсации, в несколько десятков или даже сотен раз превышающие стоимость контрафактного товара, явно несправедливые и несоразмерные допущенному нарушению или многократно превышающие размер причиненных правообладателю убытков, процедуры взыскания указанной компенсации представителями правообладателей с субъектов малого предпринимательства будут продолжаться по всей стране, превращаясь в новый вид бизнеса, основанный на злоупотреблении правом правообладателя и нарушающий баланс прав и законных интересов участников гражданского оборота.

Системные проблемы в различных сферах предпринимательской деятельности

№	Проблемная ситуация	Причина возникновения
В сфере «Малый и средний бизнес»		
1.	В соответствии с КоАП РФ административная ответственность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей не дифференцируется в зависимости от размера бизнеса – малый, средний или крупный. В результате штраф за незначительное с точки зрения последствий нарушение может привести к банкротству малого бизнеса.	В КоАП РФ отсутствуют положения, предусматривающие возможность снижения размеров административных штрафов для субъектов малого и среднего предпринимательства, а также увеличения максимального периода рассрочки уплаты штрафов.
2.	Правоприменительная практика по делам об административных правонарушениях складывается таким образом, что за одно и то же административное правонарушение одновременно может быть привлечено как юридическое лицо / ИП, так и физическое лицо (руководитель, сотрудник). Поскольку основания и порядок выбора субъекта правонарушения не установлены, определение субъекта правонарушения осуществляется должностным лицом, составляющим протокол. Нередки случаи, когда по факту совершения правонарушения привлекается к ответственности сотрудник, а по прошествии времени – юридическое лицо или ИП.	В КоАП РФ содержатся положения, согласно которым возможно привлечение к административной ответственности за одно и то же правонарушение как юридического лица, так и физического лица (руководитель, сотрудник).
В сфере «Налоги»		
3.	Согласно ст. 378.2 НК РФ в отношении отдельных объектов недвижимого имущества, принадлежащего организациям и физическим лицам, налоговая база определяется как их кадастровая стоимость. В связи с чем организации и индивидуальные предприниматели, ранее	Ст. 406 НК РФ («Налог на имущество физических лиц»), ст. 380 НК РФ («Налог на имущество организаций») не предусматривают льготы для налогоплательщиков – предпринимателей на специальных налоговых режимах,

	<p>освобожденные от уплаты налога на имущество в связи с применением специальных налоговых режимов, после включения объектов недвижимости в перечни объектов налогообложения от кадастровой стоимости становятся плательщиками указанного налога. Причем в основном ставка налога установлена в размере 2 % от кадастровой стоимости, что в условиях увеличения кадастровой стоимости становится непосильной нагрузкой на бизнес.</p>	<p>использующих подлежащее налогообложению имущество, налогооблагаемой базой которого является кадастровая стоимость.</p>
4.	<p>На основании пункта 1.2 статьи 346.51 НК РФ сумма налога, уплачиваемого в связи с применением патентной системы налогообложения, уменьшается на сумму 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, уплаченных (в пределах исчисленных сумм) в данном налоговом периоде.</p> <p>При этом налогоплательщики, не имеющие наемных работников, вправе уменьшить сумму патента на всю сумму страховых взносов, тогда как предприниматели, имеющие работников, вправе зачесть лишь 50 % уплаченных ими страховых взносов.</p> <p>При этом факт наличия работников определяется не из фактической численности работников в налоговом периоде, а исходя из отметки о намерении привлечь работников в заявлении о получении патента.</p> <p>В случае если такая отметка поставлена ошибочно или предприниматель планировал привлечь работников, но не</p>	<p>Пункт 1.2 статьи 346.51 НК РФ не предусматривает возможности зачесть всю сумму страховых взносов в том случае, если предприниматель в заявлении на получении патента указал, что будет привлекать наемных работников, но фактически в отчетном периоде работники не привлекались.</p>

	привлек, он не может зачесть полную сумму страховых взносов.	
5.	Субъекты РФ не вправе вводить разные значения потенциально возможного к получению годового дохода для целей применения ПСН по таким видам деятельности, как оказание услуг при перевозке грузов автомобильным транспортом, по перевозке пассажиров автомобильным транспортом, по перевозке грузов водным транспортом для разных муниципальных образований. В результате индивидуальным предпринимателям сельской местности или в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностям окажется невыгодным заниматься данными видами деятельности, что вызовет дефицит указанных услуг.	Подпунктом 1.1 п. 8 ст. 346.43 НК РФ предусмотрено, что субъекты РФ не вправе дифференцировать муниципальные образования при определении потенциально возможного к получению годового дохода для ПСН по таким видам деятельности, как оказание услуг при перевозке грузов автомобильным транспортом, оказание услуг по перевозке пассажиров автомобильным транспортом, оказание услуг по перевозке грузов водным транспортом.
6.	Индивидуальные предприниматели и руководители юридических лиц, отбывающие наказание в местах лишения свободы за совершенное преступление, не связанное с осуществлением предпринимательской деятельности, не могут обратиться в налоговый орган с заявлением о прекращении деятельности в качестве индивидуального предпринимателя или смены руководителя, поскольку подаваемое в налоговые органы соответствующее заявление должно содержать засвидетельствованную в нотариальном порядке подпись заявителя или электронную подпись. Решением проблемы могло бы стать наделение руководителей исправительных учреждений правом заверения таких заявлений.	Подпунктом 1.2 ст. 9 Федерального закона от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» предусмотрено обязательное нотариальное свидетельствование подписи заявителя на представляемых при государственной регистрации заявлениях, подаваемых в налоговые органы в связи с внесением изменений в сведения о юридических лицах, индивидуальных предпринимателях.
7.	Введение экономических санкций со стороны ряда недружественных государств в отношении Российской Феде-	Подпунктом 1 пункта 6 статьи 346.45 Налогового кодекса Российской Феде-

	<p>рации привело к логистическим проблемам и, как следствие, к удорожанию ряда промышленных товаров и продуктов питания.</p> <p>Логичным следствием этих обстоятельств станет существенный рост оборота торговых точек при сохранении или снижении уровня доходности. Вместе с тем доход налогоплательщика напрямую влияет на его возможность применять специальные налоговые режимы. Так, для патентной системы налогообложения установлен предельный размер дохода в размере 60 млн рублей, для упрощенной системы налогообложения – 200 млн рублей.</p> <p>В этих условиях значительное количество предпринимателей потеряют право на применение специальных налоговых режимов.</p>	<p>рации предусмотрен предельный доход для применения ПСН в сумме 60 млн рублей.</p> <p>Согласно пункту 4 статьи 346.13 Налогового кодекса Российской Федерации налогоплательщик не вправе использовать УСН, если по итогам отчетного (налогового) периода его доходы превысили 200 млн рублей.</p>
--	--	---

В сфере «Контрольно-надзорная деятельность»

8.	<p>1 июля 2021 года вступил в силу Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».</p> <p>Закон закрепил результаты реформы контрольно-надзорной деятельности, существенно изменив порядок проведения контрольно-надзорных мероприятий и добавив новые.</p> <p>Реализация указанных положений выявила ряд проблем правоприменения:</p> <ul style="list-style-type: none"> – в Едином реестре контрольных (надзорных) мероприятий не отражаются сведения о контрольных (надзорных) мероприятиях, проводимых без взаимодействия с контролируемыми лицами; – надзорными органами полностью не исключена практика подмены контрольных (надзорных) мероприятий 	<ul style="list-style-type: none"> – Недостаточность регулирования Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». – Стремление контролирующих органов увеличить количество контрольных (надзорных) мероприятий в целях улучшения отчетности, обойти ограничения, установленные Федеральным законом от 31.07.2020 № 248-ФЗ, отсутствие ответственности должностных лиц за подмену контрольных (надзорных) мероприятий административными расследованиями.
----	--	---

	административными расследованиями, проводимыми в рамках положений КоАП РФ.	
9.	Большой объем внеплановых проверок проводится на основании приказа руководителя контрольно-надзорного органа в связи с поручениями Президента РФ, Правительства РФ и др. Проведение указанных проверок не требует согласования с органами прокуратуры. Ввиду отсутствия в открытом доступе документа-основания для проведения проверки с его содержанием невозможно ознакомиться, в связи с чем возникает риск, что контролеры выйдут за пределы проверки.	Отсутствие обязанности у контрольно-надзорных органов размещать на официальных сайтах документы, изданные в соответствии с поручениями Правительства РФ, Президента РФ и являющиеся основаниями для проведения массовых внеплановых проверок.
10.	Статьей 17 Федерального закона от 01.04.1996 № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» предусмотрена финансовая ответственность за непредставление страхователем в установленный срок либо представление им неполных и (или) недостоверных сведений о застрахованных лицах в фиксированной денежной сумме. Несмотря на то что нередко нарушения работодателями совершаются неумышленно, с незначительным пропуском срока, без причинения вреда застрахованным лицам и иных негативных последствий, снизить размер ответственности можно только в судебном порядке.	Статьей 17 Федерального закона от 01.04.1996 № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» не предусмотрена возможность снижения размера финансовой ответственности работодателя за непредставление страхователем в установленный срок либо представление им неполных и (или) недостоверных сведений о застрахованных лицах при наличии смягчающих обстоятельств.
В сфере «Кадастры, земельные отношения и имущественные права»		
11.	Установленная в регионах кадастровая стоимость земельных участков и объектов недвижимости зачастую оказывается значительно выше их рыночной стоимости, что приводит к завышению размера налогооблагаемой базы. Плательщики земельного налога и налога	Федеральным законом от 03.07.2016 № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке» регионам предоставлено право проводить кадастровую оценку не чаще, чем раз в три года с даты последней такой процедуры. Законодатель-

	<p>на имущество вынуждены регулярно оспаривать результаты кадастровой стоимости в специальной комиссии или в суде. При этом принятие решения комиссии по оспариванию кадастровой стоимости или суда не гарантирует, что при следующей переоценке кадастровая стоимость недвижимого имущества не вырастет кратно, поскольку результаты проведенной оценки для определения рыночной стоимости не учитываются при новой кадастровой оценке.</p>	<p>ством предусмотрено, что при проведении новой кадастровой оценки оценщиками не принимается во внимание рыночная оценка, которая была установлена в ходе оспаривания результатов кадастровой стоимости. Частое проведение кадастровой оценки, ее завышение по сравнению с рыночной стоимостью приводит к необходимости ее частого оспаривания бизнесом для уменьшения налогооблагаемой базы. НК не допускает изменения кадастровой стоимости за предшествующие налоговые периоды (если утверждена новая кадастровая стоимость). Кроме того, применяемая для оценки методика, утвержденная Приказом Минэкономразвития от 12.05.2017 № 2262, является несовершенной.</p>
В сфере «Взаимоотношения с кредитно-финансовыми организациями»		
12.	<p>Российские предприниматели страдают от необоснованной блокировки финансовых средств по счетам, которые банки сочли «подозрительными», пользуясь положениями Федерального закона от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», а также руководствуясь Методическими рекомендациями ЦБ РФ от 21.07.2017 № 18-МР и № 19-МР от 21.07.2017. Пока ведется проверка, бизнесмен не может вести хозяйственную деятельность, рассчитываться с контрагентами, выплачивать заработную плату.</p>	<p>Длительные сроки рассмотрения банками представленных субъектами предпринимательской деятельности документов в обоснование законности движения денежных средств по счетам, отсутствие в банковских структурах специальных подразделений для оперативного решения вопросов разблокировки счетов.</p>
В сфере «Лицензирование»		
13.	<p>Положением о лицензировании деятельности по разработке, производству, распространению шифровальных (криптографических) средств, информационных систем и телекоммуника-</p>	<p>Отсутствие в Положении о лицензировании деятельности по разработке, производству, распространению шифровальных (криптографических) средств, информационных систем и те-</p>

	<p>ционных систем, защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств, выполнению работ, оказанию услуг в области шифрования информации, техническому обслуживанию шифровальных (криптографических) средств, информационных систем и телекоммуникационных систем, защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств (за исключением случая, если техническое обслуживание шифровальных (криптографических) средств, информационных систем и телекоммуникационных систем, защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств, осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя), утв. Постановлением Правительства РФ от 16.04.2012 № 313 деятельность по оказанию услуг по передаче в электронном виде информации по телекоммуникационным каналам связи с использованием программных комплексов, оснащенных средствами криптографической защиты отнесена к числу лицензируемых видов деятельности.</p> <p>Данное требование распространяется в том числе и на организации, оказывающие бухгалтерские услуги и передающие отчетность по телекоммуникационным каналам связи.</p> <p>Неисполнение данного требования влечет административную ответственность по части 1 статьи 13.13 КоАП РФ (если не передаются сведения, составляющие государственную тайну).</p>	<p>лекоммуникационных систем, защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств, выполнению работ, оказанию услуг в области шифрования информации, техническому обслуживанию шифровальных (криптографических) средств, информационных систем и телекоммуникационных систем, защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств (за исключением случая, если техническое обслуживание шифровальных (криптографических) средств, информационных систем и телекоммуникационных систем, осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя), утв. Постановлением Правительства РФ от 16.04.2012 № 313, исключений в отношении организаций, использующих в своей деятельности программные продукты для направления налоговой, статистической и иной отчетности в Федеральную налоговую службу, Фонд обязательного медицинского страхования, Фонд социального страхования, Пенсионный фонд России, органы статистики.</p>
14.	<p>На протяжении последних пяти лет в Томской области, как и в других субъектах РФ, наблюдается значительное сокращение количества лицензиатов и количества лицензированных объек-</p>	<p>Размер государственной пошлины за предоставление или продление срока действия лицензии на розничную продажу алкогольной продукции рассчитывать с учетом понижающего терри-</p>

	тов торговли, осуществляющих розничную продажу алкогольной продукции. В 2021 году по сравнению с 2013 годом количество лицензий сократилось на 50 %, а количество объектов торговли, имеющих лицензию, на 25 %. В связи со значительным с 2014 года увеличением размера государственной пошлины, организации малого бизнеса стали объединяться в квазисоюзы, получая лицензию на розничную продажу алкогольной продукции на одно, как правило, вновь созданное юридическое лицо.	ториального коэффициента и количества объектов, в которых заявитель предполагает осуществлять реализацию алкогольной продукции: – для городских населенных пунктов – 20 000 рублей за каждый торговый объект (объект общественного питания); – для сельских поселений – 3500 рублей за каждый торговый объект (объект общественного питания).
15.	Законодательством Российской Федерации не предусмотрена возможность оказания услуг по перевозке пассажиров и багажа легковым такси самозанятыми гражданами (физическими лицами) без образования юридического лица или регистрации в качестве индивидуального предпринимателя. При этом одним из факторов роста рынка является рост количества машин и водителей за счет привлечения водителей «для подработки». В этой ситуации установление легальной возможности для физических лиц, применяющих специальный налоговый режим «Налог на профессиональный доход», получения разрешения на осуществление деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси является крайне актуальным.	Статьей 9 Федерального закона от 21.04.2011 № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» не предусмотрена возможность выдачи разрешения на осуществление деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси лицам, не имеющим статуса индивидуального предпринимателя или юридического лица.
В сфере «Торговая деятельность и защита прав производителей на потребительском рынке от поддельной и некачественной продукции»		
16.	При размещении нестационарных торговых объектов (НТО) предприниматели сталкиваются с рядом проблем, которые препятствуют развитию бизнеса в данной сфере:	Федеральный закон от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в РФ» нуждается в корректировке в части положений, регламентирующих особенности размещения НТО.

	<p>1. Отсутствие возможности пролонгации договора размещения НТО при соблюдении предпринимателем условий действующего договора.</p> <p>2. Невозможность осуществить перемену стороны в договоре в случае продажи НТО третьему лицу.</p> <p>3. Невозможность сохранить НТО на земельном участке на период проведения торгов до момента определения нового пользователя земельным участком.</p> <p>4. Кабальный характер договоров на размещение НТО, предполагающих их расторжение в одностороннем порядке по инициативе администрации.</p>	
В сфере «Антимонопольное регулирование»		
17.	<p>В соответствии со ст. 36 Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» создаются комиссии по разработке территориальной программы обязательного медицинского страхования, на которые возложена разработка проекта территориальной программы обязательного медицинского страхования в субъекте Российской Федерации, распределение объемов оказания медицинской помощи, рассмотрение тарифов и другие полномочия.</p> <p>Частные медицинские организации отмечают, что их представители не могут попасть в состав данных комиссий и, соответственно, повлиять на размеры распределения квот, стоимость оказываемых услуг и т.д.</p>	<p>Отсутствие в Федеральном законе от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» положения об обязательном включении в состав комиссии по разработке территориальной программы обязательного медицинского страхования представителей частных медицинских организаций или их объединений (союзов).</p>
В сфере «Интеллектуальная собственность»		
18.	<p>В последнее время по всей стране новой формой «бизнеса» стало взыскание с предпринимателей представителями правообладателя объекта интел-</p>	<p>Пунктом 4 статьи 1515 ГК РФ предусмотрено, что правообладатель вправе требовать по своему выбору от нарушителя вместо возмещения убытков выплаты компенсации:</p>

<p>лектуальной собственности компенсации за нарушение исключительных прав. Как правило, такие лица получают доверенность на представление интересов у иностранной или отечественной компании-правообладателя и начинают планомерно проводить закупки у субъектов малого предпринимательства в разных субъектах РФ продукции, которая формально является контрафактной. Действующие формулировки ГК РФ позволяют взыскивать существенные суммы компенсации, в несколько десятков или даже сотен раз превышающие стоимость контрафактного товара, явно несправедливые и несоразмерные допущенному нарушению или многократно превышающие размер причиненных правообладателю убытков. Это приводит к злоупотреблениям со стороны правообладателей, а также нарушает баланс прав и законных интересов участников гражданского оборота.</p>	<p>1) в размере от десяти тысяч до пяти миллионов рублей, определяемом по усмотрению суда, исходя из характера нарушения;</p> <p>2) в двукратном размере стоимости товаров, на которых незаконно размещен товарный знак, или в двукратном размере стоимости права использования товарного знака, определяемой исходя из цены, которая при сравнимых обстоятельствах обычно взимается за правомерное использование товарного знака. Таким образом, компенсация за незаконное использование результатов интеллектуальной собственности несоразмерна ущербу, причиненному правообладателю незаконными действиями третьих лиц.</p>
---	--