



Доклад

Уполномоченного
по защите прав
предпринимателей
в Томской области
о деятельности
в 2022 году

Томск, 2023

«Российская экономика и система управления оказались гораздо прочнее, чем полагали на Западе. Благодаря совместной работе Правительства, парламента, Банка России, субъектов Федерации и, конечно же, делового сообщества, трудовых коллективов мы обеспечили устойчивость экономической ситуации, защитили граждан, сохранили рабочие места, не допустили дефицита на рынке, включая товары первой необходимости, поддержали финансовую систему, предпринимателей, которые вкладывают средства в развитие своего дела, а значит, в развитие страны».

В.В. Путин, Президент Российской Федерации,
из послания Федеральному Собранию 21 февраля 2023 года

Настоящий доклад Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области подготовлен во исполнение части 6 статьи 10 Федерального закона от 07.05.2013 № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в РФ» и статьи 5 Закона Томской области № 242-03 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 2022 году, оценки условий осуществления предпринимательской деятельности в регионе и формирования предложений по их совершенствованию

Содержание

1. Институт Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области ...	1
1.1. Структура института	3
1.2. Взаимодействие с общественными организациями и объединениями предпринимателей	6
1.3. Взаимодействие с федеральными и региональными органами власти, органами местного самоуправления.....	10
1.4. Информационное обеспечение деятельности	19
2. Выполнение Уполномоченным основных задач и реализация полномочий.....	23
2.1. Количественные и качественные показатели работы с обращениями	23
2.2. Обращения, связанные с событиями, происходившими в 2022 году.....	27
2.3. Земельные и имущественные отношения.....	40
2.4. Взаимодействие с контрольно-надзорными органами	51
2.5. Отношения в сфере налогообложения	65
2.6. Административная ответственность.....	76
2.7. Обращения, связанные с деятельностью правоохранительных органов	82
2.8. Проблемы в сфере экологии	90
2.9. Обращения, связанные с получением мер государственной поддержки.....	95
2.10. Авторские и интеллектуальные права	103
2.11. Внедрение автоматизированных систем контроля	106
3. Реализация специальных полномочий.....	109
4. Результаты работы по рекомендациям Законодательной Думы Томской области, принятым по итогам рассмотрения доклада Уполномоченного о деятельности в 2021 году.....	130
5. Условия ведения предпринимательской деятельности в 2022 году в России и в Томской области.....	136
Приложение Системные проблемы в различных сферах предпринимательской деятельности	144

1. Институт Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области

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

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

В соответствии с положениями Федерального закон от 07.05.2013 № 78-ФЗ "Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации" и Закона Томской области № 242-ОЗ Уполномоченный наделен следующими основными полномочиями:

- запрашивать и получать от органов власти необходимые сведения, документы, материалы в рамках работы с обращениями субъектов предпринимательской деятельности, поступившими 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.
- участвовать в деле в качестве защитника по ходатайству лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении в области предпринимательской деятельности (согласно положению статьи 25.5.1 КоАП РФ). Данное изменение внесено Федеральным законом от 14.07.2022 № 290-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 1 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

Законом Томской области от 05.11.2020 № 141-03 «О внесении изменения в статью 63 Устава (Основного Закона) Томской области» Уполномоченный был наделен правом законодательной инициативы.

Краткая статистика деятельности за 2022 год:

- **559 обращений** поступило от субъектов предпринимательской деятельности в адрес Уполномоченного.

- **18000 визитов** совершено пользователями на сайт Уполномоченного, что на 60% превышает количество визитов, совершенных в 2021 году.

С участием Уполномоченного состоялось:

- **152 процедуры оценки** регулирующего воздействия нормативных правовых актов.
- **20 заседаний комиссии** по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости.
- **17 процедур публичных обсуждений** результатов правоприменительной практики контрольно-надзорных органов.
- **41 судебное заседание** по делам субъектов предпринимательской деятельности.

За все время работы института:

- **2714 обращений** от предпринимателей поступило в адрес Уполномоченного.

- **29 соглашений** о взаимодействии подписано Уполномоченным с органами государственной власти, местного самоуправления, общественными и иными организациями.
- **37 пошаговых инструкций** для бизнеса были подготовлены Уполномоченным.
- **28 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 института

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

|

Аппарат:

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

|

Общественный и экспертный советы:

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

|

Консультанты pro bono publico:

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

|

Общественные представители:

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

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.

В 2022 году Уполномоченный по защите прав предпринимателей дважды инициировал заседание Экспертного совета. В состав первого заседания вошли представители Автотранспортного союза, трамвайно-троллейбусного управления и других организаций, осуществляющих пассажирские перевозки. В рамках процедуры оценки регулирующего воздействия участники встречи обсудили проект постановления Администрации Томской области «О внесении изменений в постановление Администрации Томской области от 27.02.2015 года № 71а», регулирующий предоставление субсидий предпринимателям, оказывающим услуги по перевозке общественным транспортом, для оплаты проезда отдельным категориям граждан.

Присутствующие выразили свое мнение относительно документа в целом, акцентировав внимание на отдельных положениях проекта постановления. По итогам заседания экспертного совета подготовлены предложения, которые переданы разработчику документа.

Второе заседание Экспертного совета было посвящено вопросам альтернативного изучения учащимися отдельных школьных предметов в частных организациях, имеющих лицензию на образовательную деятельность. В состав совета кроме бизнес-омбудсмана вошли Уполномоченный по правам ребенка в Томской области, представители Департамента образования Томской области и города Томска, а также руководители частных языковых школ и школ цифровых технологий. Участники совета обсудили возможность обучения детей по отдельным предметам вне стен государственного образовательного учреждения при условии соблюдения всех требований безопасности, а также контрольной и промежуточной аттестации для учета освоения материала. По результатам мероприятия подготовлена резолюция в Департамент общего образования Томской области с предложением информировать образовательные организации Томской области об обязанности по реализации академического права обучающихся на зачет результатов освоения учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), практики, дополнительных образовательных программ в других организациях, осуществляющих образовательную деятельность. В том числе оказание методической помощи образовательным организациям Томской области в разработке проектов локальных нормативных актов для реализации данного права обучающихся.

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.

Совместно с экспертами pro bono, юристом Ольгой Райх и специалистом в области налогообложения и финансов Еленой Горбуновой, Уполномоченным на базе кадрового центра «Работа России», Уполномоченный организовал для представителей бизнеса обучающее мероприятие, направленное на превентивные меры по защите владельцев бизнеса от субсидиарной ответственности в случае банкротства. На примерах реальных ситуаций эксперты продемонстрировали собравшимся типичные ошибки владельцев бизнеса, которые приводят к банкротству организации. В том числе обсудили превентивные меры по сохранению бизнеса и личных активов, а также рассказали об актуальной судебной практике по делам о субсидиарной ответственности.

Общественные представители:

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

Общественные представители выполняют следующие задачи:

- информирование и первичное консультирование предпринимателей о деятельности Уполномоченного, его основных полномочиях и функциях;
- оказание помощи субъектам предпринимательской деятельности при составлении обращений бизнес-омбудсмену;
- направление обращений, заявлений, жалоб и ходатайств, а также другой информации, материалов и документов в аппарат Уполномоченного;
- выявление системных проблем, негативно влияющих на бизнес-климат, формирование предложений по их устранению;
- внесение предложений региональному Уполномоченному по организации и проведению семинаров, круглых столов, встреч с предпринимательским сообществом и иных мероприятий по вопросам защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности.

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

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

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 2022 году команду общественных помощников пополнили два территориальных – в Кривошеинском и Асиновском районах и один отраслевой специалист по вопросам экономики, финансов и мер государственной поддержки. Расширение данного направления связано с ростом интереса предпринимателей к участию в конкурсах на получение субсидий и грантов в рамках государственных и муниципальных программ поддержки бизнеса.

В прошедшем году была проведена конференция общественных представителей регионального Уполномоченного. Мероприятие было приурочено ко Дню российского предпринимательства и стало площадкой, на которой помощники омбудсмена из районов области смогли обсудить развитие бизнес-климата на местах, а также взаимодействие предпринимателей с местными органами власти. В конференции приняли участие помощники бизнес-омбудсмена из Шегарского, Кожевниковского и Томского районов, ЗАТО Северск, общественные уполномоченные по вопросам образовательной деятельности, охраны труда, вопросам налогообложения, бухгалтерии и финансовых услуг.

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 многих 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 пиццевиков;

- 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.

Примером успешного сотрудничества бизнес-омбудсмена Валерия Падерина и руководителя Комитета по развитию предпринимательства в муниципалитетах томского отделения «Опора России» Светланы Савиной стал проект повышения юридической грамотности предпринимателей, в рамках которого в 2022 году проведено 10 прямых эфиров по актуальным для предпринимателей вопросам. В качестве экспертов и спикеров в онлайн-мероприятиях приняли участие представители профильных департаментов Томской области, Роскомнадзора, Россельхознадзора и других контрольно-надзорных ведомств. Этот формат удобен тем, что позволяет предпринимателям участвовать в обсуждении в реальном времени: задавать вопросы, высказывать предложения. При этом остаются записи эфиров, которые сохраняются на ютуб-канале Уполномоченного. Вопросы, которые освещаются в рамках проекта, инициируются бизнес-омбудсменом, предпринимателями и общественными помощниками Уполномоченного.

В обсуждении темы трендов и современных технологий расчетов налогов для малого бизнеса участвовал руководитель УФНС России по Томской области Юрий Куриленко. Он рассказал об изменениях, направленных на автоматизацию расчетов налогов. Данные технологии призваны исключить недобросовестную конкуренцию и создать равные условия ведения бизнеса для всех, а взаимоотношения Службы и налогоплательщиков вывести на новый уровень максимального доверия и конструктивного диалога.

Об основных требованиях к обработке персональных данных, порядке проведения соответствующих проверок, необходимости подачи уведомлений и писем о внесении изменений в Реестр операторов, осуществляющих обработку персональных данных, предпринимателям в прямом эфире рассказал руководитель Управления Роскомнадзора по Томской области Николай Беляков. После вступления в силу с сентября 2022 года новых требований к обработке персональных данных (Федеральный закон от 14.07.2022 № 266-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О персональных данных»), томский бизнес-омбудсмен совместно с региональным Управлением Роскомнадзора организовали и провели еще одно мероприятие, уже в очном формате на базе кадрового центра «Работа России» – семинар «Актуальные вопросы в сфере обработки персональных данных», в котором приняли участие около семидесяти предпринимателей и представителей кадровых подразделений. В рамках мероприятия представители Управления Роскомнадзора разъяснили участникам семинара содержание понятия «персональные данные», объем персональных данных, который может быть получен работодателем, уточнили порядок и способы обработки персональных данных и обеспечения их сохранности, рассказали об ответственности за разглашение персональных данных.

В качестве эксперта и главного спикера онлайн-мероприятия на тему «Социальный контракт как инструмент организации своего бизнеса» выступила Ирина Куракина - заместитель начальника Департамента социальной защиты населения Томской области. Эксперт ответила на вопросы будущих и уже имеющих статус предпринимателей, связанные с условиями заключения социального контракта, оформлением и соответствием бизнес-плану, формой отчетности, а также взаимодействием с районными центрами социальной поддержки населения и предпринимательства.

Вопрос оформления документов фермерами для реализации мясной и молочной продукции населению обсудили в рамках прямого эфира по запросам предпринимателей из Зырянского района. Проект в данном случае стал площадкой, где представители Управления Россельхознадзора, Департаментов ветеринарии и потребительского рынка Томской области обсудили с владельцами личных подсобных хозяйств порядок получения ветеринарных сопроводительных документов, правила работы в системе «Меркурий» и особенности реализации произведенной молочной и мясной продукции. Отдельно остановились на вопросе организации ярмарок, на которых томичи могут приобретать продукцию личных подсобных хозяйств, а также процедурах, которые необходимо соблюдать фермерами для участия в подобных мероприятиях.

Не была оставлена без внимания бизнес-омбудсмена такая важная для предпринимателей тема как «Новая кадастровая оценка земельных участков: процедура и порядок оспаривания результатов». Специалисты ОГБУ «Томский областной центр инвентаризации и кадастра» (ТОЦИК) рассказали про новый порядок оспаривания кадастровой стоимости, особенности и отличия от ранее действовавших правил. Обозначили сроки подачи и состав документов, которые необходимо собрать для предоставления в ТОЦИК в случае оспаривания результатов.

«Самозанятые: возможности и обязанности» – так звучала тема очередной онлайн-встречи в рамках проекта по повышению юридической грамотности предпринимателей. Актуальность темы связана со значительным ростом количества плательщиков налога на профессиональный доход на территории региона. На начало декабря 2022 года на территории Томской области осуществляют деятельность более 36 тысяч плательщиков налога на профессиональный доход. На эту дату ими уплачено 170,5 миллиона рублей налога. В 60% случаев самозанятые региона не указывают сферу деятельности при регистрации. Для тех, кто указал, наиболее популярными видами деятельности стали автоперевозка пассажиров, IT-сфера, строительство и ремонт, информационные услуги в сфере маркетинга и рекламы. В рамках обсуждения деятельности самозанятых руководитель центра «Мой бизнес» рассказала о мерах поддержки и возможностях, которыми плательщики налога на профессиональный доход могут воспользоваться, обратившись в центр. Представитель Управления налоговой службы перечислил условия, которые необходимо соблюсти для регистрации в качестве самозанятого, уточнил ограничения для применения спецрежима и пояснил алгоритм исчисления и уплаты налога на профессиональный доход.

Совместно с представителями томского нотариата организаторы проекта провели цикл прямых эфиров. Первая онлайн-встреча состоялась в апреле 2022 года и называлась «Защита семьи и бизнеса от взаимных рисков». В рамках часового эфира нотариусы рассказали о заключении брачного договора. Ответили на вопрос, можно ли добавлять пункты в ранее оформленный договор. Уточнили возможные условия заключения брачного контракта, а также детально пояснили при каких условиях и кем договор может быть признан недействительным. В том числе рассказали про возможности дистанционного заключения соглашения о разделе имущества, если супруги находятся в разных городах. Второй эфир был посвящен вопросам наследования бизнеса в случае гибели собственника. В рамках третьего эфира президент Томской областной нотариальной палаты Лидия Стоянова рассказала о новых формах договорных отношений: конвертируемом займе, опционе и опционном договоре. Актуальность они получили в связи с ростом интереса к инвестициям и появлению стартапов, особенно в сфере высоких технологий и инноваций. Завершил цикл встреч семинар о возможностях электронного нотариата: «нотариальной телепортации» и дистанционном удостоверении сделок двумя и более нотариусами.

Уполномоченный тесно взаимодействует с сообществом социальных предпринимателей. Томская область входит в десятку регионов Российской Федерации с развитой сферой социального предпринимательства. На 2022 год статус подтвержден у 142 социальных предприятий. Спектр деятельности: детское дополнительное образование, медицина, психологическая поддержка, внутренний туризм, народное творчество, а также трудоустройство людей с физическими и ментальными особенностями. Получив статус социального, предприятие может рассчитывать на меры государственной поддержки (обучение, консультирование). С 2021 года у социальных предпринимателей по-

явилась возможность получить безвозмездную финансовую помощь до 500 тысяч рублей. Направить деньги можно на реализацию и развитие бизнеса. Размер гранта определяется конкурсной комиссией и выдается на условиях софинансирования.

В 2021 году около 30 предпринимателей получили гранты на сумму более 12 млн рублей. С 2022 года в регламентирующий получение субсидий документ (Постановление от 12.08.2022 № 359а «О внесении изменений в постановление Администрации Томской области от 03.09.2021 № 368а») внесены ряд изменений: расширена категория получателей грантов, снижен процент софинансирования до 25% (в 2021 году предпринимателю необходимо было добавить не менее 50% суммы гранта). Изменения внесены с расчетом на то, что большее число социальных предпринимателей смогут получить финансовую поддержку, предприятия будут развиваться, приносить прибыль собственникам и решать социально значимые общественные задачи.

С целью информирования социальных предпринимателей о правовых и финансовых аспектах ведения бизнеса руководитель сообщества Дарья Анисимова регулярно проводит встречи и конференции, на которые приглашает сотрудников аппарата Уполномоченного, чтобы рассказать об изменениях в законодательстве и особенностях взаимодействия с контрольно-надзорными органами.

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 29 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;

- Департамент лицензирования и регионального государственного контроля 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;
- Томская областная нотариальная палата;
- Администрации Асиновского, Бакчарского, Верхнекетского, Зырянского, Каргасокского, Кожевниковского, Кривошеинского, Молчановского, Парабельского, Первомайского, Тегульдетского, Томского, Чаинского, Шегарского районов и городского округа Стрежевой.

В июне 2022 года подписано соглашение с нотариальной палатой Томской области, которое дает возможность привлекать специалистов для оперативного консультирования предпринимателей, организовывать совместные онлайн- и офлайн-мероприятия по наиболее актуальным вопросам и многое другое.



Подписание соглашения между Уполномоченным по защите прав предпринимателей в Томской области и Нотариальной палатой Томской области

В условиях соглашений сторонами утверждается необходимость информационного обмена, взаимного консультирования, участия в работе общественных и экспертных советов, совместная работа по совершенствованию действующих нормативных правовых актов с целью снижения административных барьеров, проведения совместных ме-

роприятий (круглых столов, семинаров) для повышения правовой грамотности субъектов предпринимательской деятельности и разъяснения новаций законодательства, подготовке пошаговых инструкций по различным вопросам ведения предпринимательской деятельности и иные варианты взаимодействия, направленного на улучшение бизнес климата 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.

В марте 2022 года Уполномоченный вошел в состав Штаба по повышению устойчивости социально-экономического развития Томской области в условиях санкций, созданный распоряжением Губернатора Томской области от 04.03.2022 № 37-р «О повышении устойчивости социально-экономического развития Томской области в условиях санкций и проводимой в Российской Федерации частичной мобилизации».

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 конструктивного диалога бизнеса и власти. В 2022 году Уполномоченный принял участие в процедурах публичных обсуждений результатов правоприменительной практики контрольно-надзорных органов, в числе которых: Управление ФНС России по Томской области, Управление Россельхознадзора по Томской области, Департамент охотничьего и рыбного хозяйства Томской области, Департамент лицензирования и регионального государственного контроля Томской области, Сибирское управление Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, Департамент природных ресурсов и охраны окружающей среды Томской области, Департамент ветеринарии Томской области.

Уполномоченный является председателем Межотраслевого совета потребителей по вопросам деятельности субъектов естественных монополий при Губернаторе Томской области, утвержденного Распоряжением Губернатора Томской области от 29.01.2016 № 34-р.

В состав Межотраслевого совета входят представители Законодательной Думы Томской области, в числе которых – члены региональных отделений всероссийских политических партий: «Единая Россия», «Справедливая Россия», ЛДПР, «Коммунистическая партия Российской Федерации»; промышленных предприятий: АО «Сибкабель, ОАО «Томский электромеханический завод им. В.В. Вахрушева»; региональных отделений всероссийских общественных организаций: «Деловая Россия», «Народный фронт «За Россию», «Томский союз собственников жилья»; отраслевых объединений: Томской ассоциации пищевиков, Томской областной фермерской ассоциации крестьянских (фермерских) хозяйств и сельскохозяйственных кооперативов России, Союза строителей Томской области, «МПО работодателей Томской области»; правозащитных организаций: некоммерческого партнерства «Центр правового мониторинга, юридической техники и правозащитной работы «РИМ»,

Томской региональной правозащитной общественной организации «Союз потребителей», общероссийского общественного движения в защиту прав и интересов потребителей «Объединение потребителей России»; высших учебных заведений: Национального исследовательского Томского политехнического университета, Томского государственного архитектурно-строительного университета; некоммерческого партнерства по содействию деятельности в жилищной сфере «Томская областная организация предприятий жилищного комплекса», Думы ЗАТО Северск Томской области, Общественной палаты Томской области.

В июне 2022 состоялось очередное заседание Межотраслевого совета потребителей по вопросам деятельности субъектов естественных монополий при Губернаторе Томской области. В рамках данного заседания членами совета рассмотрены проекты инвестиционных программ и корректировки действующих инвестиционных программ субъектов естественных монополий, осуществляющих деятельность на территории региона. Рекомендации, выработанные по итогам заседаний, были направлены в Департамент тарифного регулирования Томской области.

Уполномоченный на постоянной основе участвует в совместных приемах предпринимателей, которые проводят сотрудники областной прокуратуры в Томске и районные в муниципалитетах. В мае 2022 года в составе межведомственной рабочей группы по защите прав предпринимателей областной прокуратуры бизнес-омбудсмен участвовал в рабочей встрече с резидентами территории опережающего социально-экономического развития «Северск». Резиденты ТОСЭР представили свои производства, а также озвучили проблемы, с которыми им приходится сталкиваться в рамках деятельности.

Совместно с прокуратурой Томской области (в октябре 2022 года) Уполномоченный принял участие во встрече с организациями, осуществляющими деятельность в промышленном парке «Томск», в ходе которой обсуждались проблемные вопросы его функционирования, а также реализация мер по государственной поддержке бизнеса в сфере кредитования. По итогам встречи были определены перспективы разрешения имеющихся проблем и вектор совместной работы на обозначенных направлениях.

Регулярно под эгидой прокурора области Александра Семенова проходят круглые столы, на которых сотрудники надзорного органа, Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Томской области, представители профильных департаментов Администрации Томской области, регионального отделения общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «Опора России» и предприниматели обсуждают вопросы и предложения бизнес-сообщества, перспективы их разрешения и определяют основные направления совместной работы на обозначенных направлениях.



Круглый стол с участием Прокурора Томской области А. Семенова

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.

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, формируются предложения, направленные на выработку механизмов улучшения положения региона в рейтинге.

Активное взаимодействие налажено между Уполномоченным по защите прав предпринимателей и Управлением региональной налоговой службы. Бизнес-омбудсмен входит в состав Общественного совета при областном УФНС и регулярно принимает участие в его заседаниях. В качестве приглашенных экспертов, представители налоговой

службы участвуют в прямых эфирах в рамках проекта повышения юридической грамотности предпринимателей, проводимых бизнес-омбудсменом.

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:

- выявление актуальных проблем предпринимательства, характерных для отдельных территорий;
- 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;
- 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 2022 году Уполномоченный совместно с сотрудниками аппарата бизнес-омбудсмена посетил пять муниципалитетов: Молчановский, Кривошеинский, Чаинский, Асиновский и Первомайский. Повестка встреч была обозначена запросами местного предпринимательского сообщества.

Выезд в Молчаново был реализован в ответ на обращение владельца автосервиса районного центра. Предприниматель обратился к Уполномоченному за юридической помощью и защитой интересов после проверок, проведенных надзорными органами.

После проверки в отношении предпринимателя были составлены протоколы за нарушение природоохранного и трудового законодательств. Владелец СТО с протоколами не согласился и обратился за юридической помощью к Уполномоченному.

Изучив материалы дела, бизнес-омбудсмен и юрист аппарата Уполномоченного помогли предпринимателю подготовить жалобы в Молчановский районный суд на постановления Государственной инспекции труда и департамента природных ресурсов и

охраны окружающей среды Томской области. В том числе оказали помощь собственнику бизнеса при составлении письменных возражений и ходатайства, которые в дальнейшем также были направлены в суд.

После рассмотрения представленных документов Молчановский районный суд принял решение об отмене трех административных постановлений с прекращением производства по делу и замене штрафов предупреждениями по четырем административным делам.

В Кривошеинском районе предприниматели обсудили с Уполномоченным вопросы, связанные с инфраструктурой поддержки бизнеса и взаимодействием с исполнительной властью. От Чаинского бизнес-сообщества Уполномоченному поступил ряд инициатив, связанных с участием самозанятых в конкурсах предпринимательских проектов и предоставлением субсидий.

В Асиновском районе Уполномоченный встретился с резидентами местного бизнес-инкубатора. Асиновский бизнес-инкубатор – это объект инфраструктуры поддержки субъектов малого предпринимательства, который первые три года после регистрации в качестве субъектов предпринимательской деятельности, предоставляет в аренду на льготных условиях помещения для осуществления деятельности. На базе бизнес-инкубатора работают мастерские по пошиву одежды, ремонту и изготовлению мягкой мебели, фотостудия, пекарня, цех по изготовлению корпусной мебели, кабинет иностранных языков, а также специалисты, оказывающие бухгалтерские и консультационные услуги.



Встреча с предпринимателями Первомайского района

В рамках визита в Первомайский район бизнес-омбудсмен обсудил с предпринимателями практику участия помощников-юристов Уполномоченного в судебных заседаниях в качестве третьих лиц и защитников предпринимателей по делам об административных нарушениях, обозначил особенности Единого налогового счета, а также рассказал о мерах поддержки, которые предлагает центр «Мой бизнес», и об условиях получения грантов и субсидий.

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 2022 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;
- страница Уполномоченного в социальной сети ВКонтакте;
- Telegram-канал «Бизнес-омбудсмен Томская область»;
- группа в мессенджере WhatsApp;
- ютуб-канал «Бизнес-омбудсмен Томская область»;
- присутствие в чате томского объединения предпринимателей в Telegram;
- присутствие в чате томского сообщества самозанятых;
- 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.

На сайте Уполномоченный по защите прав предпринимателей реализует проект «Инфоцентр бизнес-омбудсмена». Проект задуман как источник актуальной информации о действующих государственных и региональных мерах поддержки бизнеса, коротких алгоритмах действий в наиболее распространенных ситуациях, а также возможность обратиться с вопросами и получить оперативную консультацию экспертов. Данный формат был особенно востребован в период пандемии коронавируса. После объявления частичной мобилизации проект актуализирован. Он содержит информацию об изменениях в законодательстве, ответы на вопросы, телефоны горячих линий ведомств и

представителей инфраструктуры поддержки бизнеса, а также пошаговые инструкции. В блоке «Налоги и бухгалтерия» размещена официальная информация ФНС России относительно порядка исчисления и уплаты налогов в условиях проведения частичной мобилизации. В отдельные разделы выделены вопросы трудовых отношений и меры федеральной, региональной и муниципальной поддержки бизнеса. На страницах проекта размещена информация, касающаяся как предпринимателей, призванных на службу в рамках частичной мобилизации, так и их мобилизованных сотрудников.

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 2022 года на сайт Уполномоченного было совершено 18 000 визитов. Из них 16 000 – уникальными (не повторяющимися) пользователями. Средняя посещаемость сайта в сутки составила 49 визитов.

Уже второй год сервис веб-аналитики фиксирует активность посетителей сайта на страницах с информацией об антитеррористической защищенности объектов. Сервис «Яндекс Метрика» подтверждает, что посетители сайта активно изучают размещенную информацию, скачивают файлы с типовыми формами для дальнейшего заполнения и передачи в надзорные ведомства.

Присутствие в социальных сетях

Группа Уполномоченного в социальной сети ВКонтакте действует с 2015 года и используется 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 гос. закупках, реформа контрольной и надзорной деятельности, актуальные вопросы с сфере обработки персональных данных, новые технологии расчетов налогов для малого бизнеса, новая кадастровая оценка земельных участков.

В 2022 году для наиболее полного информирования о поддержке бизнеса, защите прав и законных интересов предпринимателей был создан Telegram-канал «Бизнес-омбудсмен Томская область». На канале регулярно размещается правовая информация, результаты деятельности бизнес-омбудсмента и анонсы проводимых мероприятий. В шапке профиля размещены ссылки на онлайн-форму для направления обращений в адрес Уполномоченного и 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 2022 году информация о деятельности Уполномоченного размещалась:

- в печатных изданиях: газета «МК в Томске»;
- на интернет-порталах и в интернет-изданиях: «В Томске», «Томск.ру», «Томский обзор», «Томская интернет-газета».
- на сайтах информационных агентств: «РИА Томск», «НИА Томск», ТАСС, «Интерфакс-Сибирь».
- на телеканалах: ГТРК Томск, Губернский телеканал «Томское время»;
- на сайтах Администрации Томской области, Законодательной Думы Томской области, Прокуратуры Томской области, Томской областной нотариальной палаты.

Все публикации были размещены бесплатно.

В 2022 году преобладающей тематикой выступлений Уполномоченного в СМИ стало влияние новой коронавирусной инфекции на условия ведения бизнеса, начало специальной военной операции и мобилизация представителей малого и среднего бизнеса, а также введение санкций.

Уполномоченный выступал в СМИ по следующим аспектам:

- виды и порядок получения государственных и региональных мер поддержки бизнеса, пострадавшего в связи с пандемией;
- состояние различных отраслей бизнеса Томской области в период введения санкций;
- введение обязательной маркировки некоторых категорий товаров и сложности, связанные с реализацией данного требования;
- взаимодействие бизнеса с контрольно-надзорными и правоохранительными органами и участие Уполномоченного в решении конфликтов.

2. Выполнение Уполномоченным основных задач и реализация полномочий

2.1. Количественные и качественные показатели работы с обращениями

Основным направлением деятельности Уполномоченного в соответствии с Законом № 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 2022 году в адрес Уполномоченного поступило 559 обращений, в том числе:

- 113 жалоб (обращений, содержащих просьбу о восстановлении или защите нарушенных прав и законных интересов);
- 1 предложение (рекомендации предпринимателей по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и должностных лиц);
- 445 устных обращений (обращения по вопросам ведения предпринимательской деятельности в регионе, о разъяснении действующего законодательства и вносимых в него изменениях, о нарушениях прав и законных интересов и способах их восстановления). По всем устным обращениям даны рекомендации и разъяснения о способах решения обозначенных в обращениях вопросов; по тем проблемам, которые не представлялось возможным оперативно разрешить непосредственно в ходе общения, были приняты письменные обращения.

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

В Таблице 2.1 представлено распределение обращений субъектов предпринимательской деятельности по сферам деятельности в 2022 году.

Большинство обращений, поступивших Уполномоченному за отчетный период, касались земельных и имущественных споров (16,6%). Вопросы осуществления контрольной (надзорной) деятельности также занимали значительное место среди обращений субъектов предпринимательской деятельности (14,3%), однако, в основном касались необходимости разъяснения действовавшего моратория на проверочные мероприятия, исключений из установленного запрета на проведение проверок. Более 14% обращений, поступивших Уполномоченному, были вызваны спецификой событий, происходивших в 2022 году: последствиями введения санкций в отношении Российской Федерации, частичной мобилизацией, дополнительными ограничениями, введенными для борьбы с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19). Как и в 2021 году, оставались актуальными для бизнеса проблемы в сфере административных отношений и вопросы судебной защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской

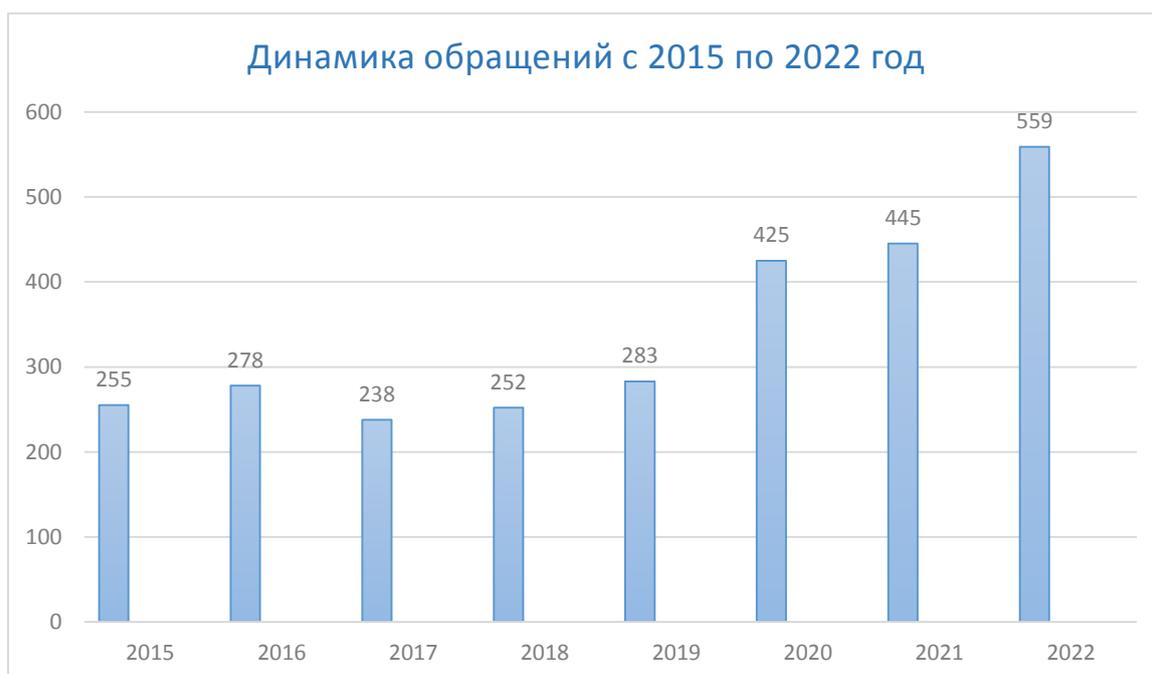
деятельности (11%). Кроме того, значительным остается число обращений, касающихся силового давления на бизнес (4,1%). По сравнению с предыдущим периодом вырос показатель обращений, связанных с финансовой поддержкой со стороны государства, что обусловлено появлением новых видов поддержки, а также наступлением сроков предоставления отчетности по полученным субсидиям и специальным кредитам (8 %).

Таблица 2.1.

Распределение обращений по сферам деятельности в 2022 году		
Сфера взаимодействия	кол-во	%
Земельные и имущественные отношения	99	16,6
Взаимодействие с контрольными (надзорными) органами	80	14,3
в том числе в сфере налогообложения	50	8,9
Административные отношения (в т.ч. суды)	64	11,4
Обращения, связанные с введением санкций	54	9,7
Финансовая поддержка со стороны государства (в т.ч., субсидии, льготные кредиты)	45	8
Экология (в т.ч. обращение с ТКО), природопользование	27	4,8
Уголовно-процессуальные отношения	23	4,1
Обращения, связанные с COVID	21	3,8
Государственные закупки	20	3,6
Исполнительное производство	17	3
Обращение с персональными данными	17	3
Предоставление отчетности в ФСС, ПФ	14	2,5
Интеллектуальные и авторские права	11	1,9
Транспорт и дорожная деятельность	10	1,8
Обращения, связанные с мобилизацией	8	1,4
Антимонопольное законодательство	7	1,2
Образовательная деятельность	6	1,07
Банкротство	6	1,07
Внедрение информационных систем (в т.ч. маркировка)	5	0,9
Жилищно-коммунальное хозяйство	4	0,7
Лицензирование	3	0,5
Трудовое законодательство	1	0,2
не входят в компетенцию Уполномоченного	17	3
Итого	559	

Диаграмма 2.2 показывает динамику количества обращений, поступивших в адрес Уполномоченного с 2015 года.

Диаграмма 2.2.



Резкий рост числа обращений произошел в 2020 году, что было вызвано многочисленными изменениями законодательства, введением запретов и ограничений, направленных на борьбу с новой коронавирусной инфекцией, требующих разъяснения порядка и способов их реализации. Однако и после 2020 года количество ежегодно поступающих Уполномоченному обращений продолжает увеличиваться, что связано, с одной стороны, с изменениями экономической и внешнеполитической ситуации, а с другой – неуклонным ростом доверия к институту Уполномоченного. Как показывает практика взаимодействия с субъектами предпринимательской деятельности, для многих из них, особенно малых форм, бизнес-омбудсмен – это единственный канал получения достоверной информации и бесплатной квалифицированной юридической помощи.

Как видно из Диаграммы 2.3, в 2022 году, как и годом ранее, обращения субъектов предпринимательской деятельности в своем большинстве содержали жалобы на федеральные органы власти (или их территориальные представительства) – 42%. Практически одинаковое количество жалоб касалось работы региональных органов государственной власти (21%) и органов местного самоуправления (24%). Около 13% обращений содержала жалобы на иные организации, наделенные властными функциями или занимающими монопольное или доминирующее положение на рынке (ресурсоснабжающие организации, региональные операторы по обращению с твердыми коммунальными отходами и т.д.).

Диаграмма 2.3.

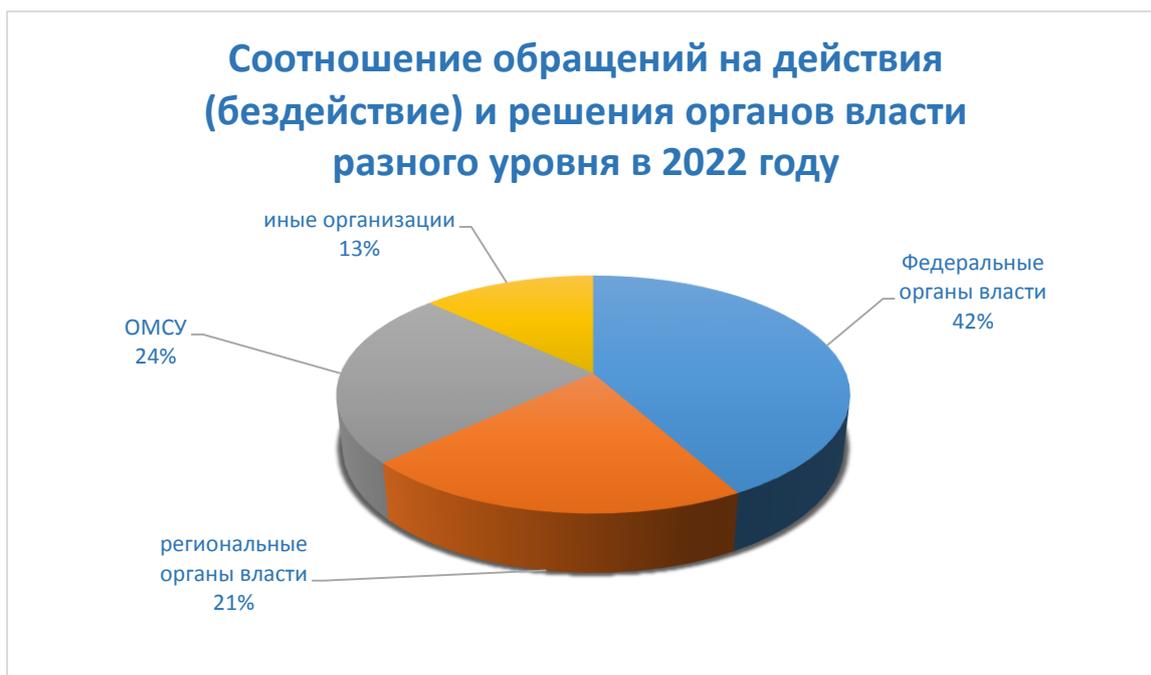
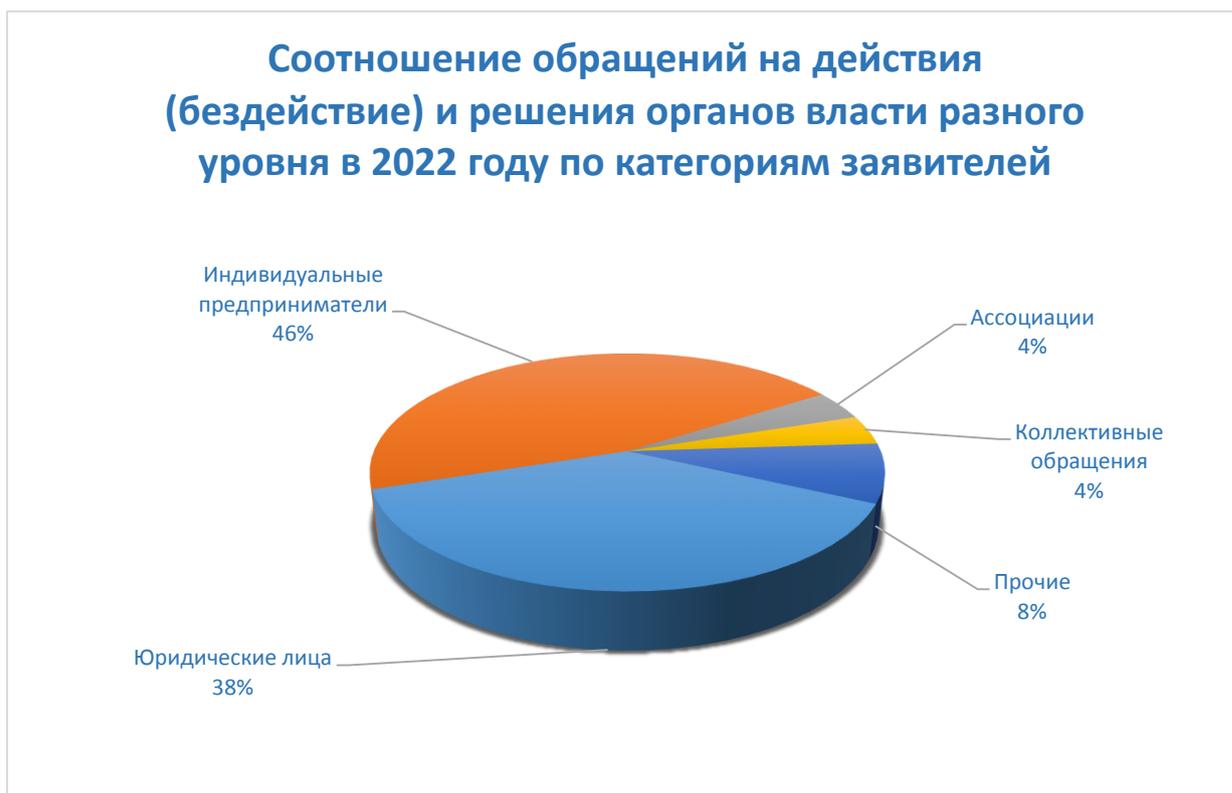


Диаграмма 2.4 показывает распределение обращений к Уполномоченному по категориям заявителей. Как и годом ранее, основными заявителями в 2022 году были индивидуальные предприниматели (46%). Это обусловлено общим ростом числа лиц, применяющих указанную форму осуществления предпринимательской деятельности, в структуре томского малого бизнеса, а также в связи с внедрением специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» и, как следствие, ростом вопросов относительно условий его применения.

Диаграмма 2.4.



2.2. Обращения, связанные с событиями, происходившими в 2022 году

2022 год стал для российской экономики одним из самых сложных: в отношении нашего государства недружественными западными странами было введено беспрецедентное количество санкций; сложившиеся за годы логистические цепочки были разорваны, международные компании одна за другой покидали рынок. К внешним вызовам добавились внутренние: в первую очередь это отток экономически активного населения и капитала из страны.

Производители товаров и бизнес сферы услуг первыми ощутили сжатие потребительского спроса из-за всплеска инфляции и снижения реальных доходов населения. Разрыв логистических связей, замедление оборота оптовой торговли и связанных секторов – транспортировки и хранения на фоне сокращения объемов внешнеторгового оборота потребовали от предпринимателей оперативного поиска новых зарубежных партнеров и рынков сбыта.

Эксперты, опрошенные Центробанком России в начале марта, ждали падения ВВП на 8%, годовой инфляции больше 20% и среднегодового курса 110 рублей за доллар.

Однако, несмотря на ухудшение внешних условий и беспрецедентное санкционное давление, российская экономика продемонстрировала в 2022 году устойчивость. Сокращение ВВП по итогам самого тяжелого второго квартала оказалось меньше прогнозных оценок и составило -4,1 % к аналогичному периоду предыдущего года. По оценке Минэкономразвития России, нижняя точка экономического спада пройдена в

четвертом квартале. По итогам 2022 года снижение ВВП оценивается на уровне -2,9% к уровню 2021 года¹. Сокращение российской промышленности в 2022 году, по данным Росстата, составило 0,6%, и значительно больше всего отрицательному результату способствовала отрасль автопрома, чей вклад в совокупный показатель составил минус 0,61 п.п.

Как отметил доктор экономических наук, декан экономического факультета МГУ им. Ломоносова Александр Аузан, «Российская экономика устояла, она не рухнула, как предвидели очень многие экономисты. Но произошло это за счет того, что внутри экономики, бизнеса, внутри людей нашлись силы, которые позволили сделать то, что сделано²».

Грамотная реакция Банка России на санкции в финансовом секторе позволила не спровоцировать финансовый кризис в России, а сокращение экономической активности оказалось меньше, чем предполагалось экспертами.

Правительство России уже в середине марта 2022 года объявило о плане поддержки российской экономики, куда вошло более 100 инициатив на сумму около 1 трлн руб. Впоследствии этот план дополнялся и расширялся. В ходе санкционного кризиса была использована часть мер из списка времен пандемии, в том числе льготные кредиты малому и среднему бизнесу, инициативы по сохранению занятости, поддержка отдельных отраслей, мораторий на банкротства и контрольно-надзорные мероприятия. Часть действий были специфическими именно для этого кризиса, в том числе шаги контрсанкционной направленности, а также в ответ на вызовы, связанные с уходом западного бизнеса из России.

В качестве наиболее значимых кредитно-финансовых мер поддержки малого и среднего бизнеса, разработанных Правительством РФ и Банком России, необходимо выделить три программы.

- Антикризисная. Указанная программа была запущена в качестве меры поддержки для предпринимателей, работающих в отраслях, требующих поддержки в условиях введения ограничительных мер в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19), и позволила организациям и индивидуальным предпринимателям до 31 марта 2022 года оформить кредиты на любые цели, в том числе на рефинансирование ранее полученных кредитов, по ставке до 8,5%, а при условии получения независимой гарантии АО «Корпорация «МСП» (далее – Корпорация МСП) – 8% годовых. Главным условием участия в программе являлось включение субъекта предпринимательской деятельности в Единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства.

¹ Согласно данным Росстата, размещенным на сайте: http://gks.ru/bgd/regl/b22_01/Main.htm

² https://www.youtube.com/watch?v=45rBc5fuM_I

- Инвестиционная. Реализация указанной программы была поручена Банку России и АО «Корпорация «МСП». Ее реализация позволила среднему бизнесу получить инвестиционные кредиты по ставке до 13,5%, малому и микробизнесу – до 15%. Максимальный суммарный объем кредитования – 335 млрд руб.

- Оборотного кредитования. Реализация данной программы осуществлялась непосредственно Банком России. Согласно ее условиям, средние предприятия могли получить оборотные кредиты со ставкой не выше 13,5% годовых, малые – не выше 15%. Срок действия программы – до 30 декабря 2022 года, общий объем кредитования – 340 млрд руб.

Согласно информации дочерней организации АО «Корпорация «МСП» - АО «МСП Банк», общий объем договоров в рамках госпрограмм финансирования составил более 25 млрд рублей, сумма гарантийной поддержки превысила 92 млрд, остальные средства – на поддержку субъектов малого и среднего предпринимательства вне льготных программ. Суммарно финансирование получили свыше 1700 предпринимателей. Свыше 300 предпринимателей получили в МСП Банке средства по программе Минэкономразвития 1764. Объем кредитования по ней превысил 2,5 млрд рублей. В зависимости от размера бизнеса и целей по ней можно получить до 500 млн рублей, максимальный срок кредитования составляет 10 лет³.

Кроме того, субъектам малого и среднего предпринимательства было предоставлено право на кредитные каникулы – отсрочку или уменьшение размера платежей – сроком до шести месяцев по кредитным договорам, в том числе обеспеченным ипотекой, которые были заключены до 1 марта 2022 года (статья 7 Федерального закона от 03.04.2020 № 106-ФЗ; далее – Закон № 106-ФЗ). Главным условием реализации указанного права являлось включение основного вида деятельности предпринимателей в утвержденный постановлением Правительства РФ от 10.03.2022 № 337 перечень, в который вошли 73 наименования видов экономической деятельности (кода ОКВЭД) в области сельского хозяйства, производства, оптовой и розничной торговли, транспортировки пассажиров и грузов, образования, науки, здравоохранения, спорта, культуры, предоставления различных видов услуг. Право на кредитные каникулы имели и те предприниматели, которые пользовались «пандемийными» каникулами.

Кроме того, предпринимателям была предоставлена возможность реструктуризации кредитов в рамках собственных программ банков. Банк России рекомендовал кредитным организациям удовлетворять требования заемщиков, у которых возникали сложности с исполнением обязательств по кредитным договорам после 18 февраля 2022 года в связи с иностранными санкциями, об изменении условий этих договоров в соответствии с программами реструктуризации, а также не начислять по кредитам штрафы и пени. При этом проведение такой реструктуризации рекомендовано не счи-

³ <https://mspbank.ru/media/news/Obem-podderzhki-predprinimateley-ot-MSP-Banka-za-god-prevysil-124-mlrd-rubley/>

тать фактором, ухудшающим кредитную историю заемщика (пункт 3-4 Информационного письма Банка России от 10.03.2022 № ИН-01-23/32 «Об особенностях применения нормативных актов Банка России»).

Одной из наиболее востребованных нефинансовых мер поддержки бизнеса в 2022 году стал установленный Постановлением Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 (далее – Постановление № 336) мораторий на проведение большинства контрольных (надзорных) мероприятий. Также, в целях оказания поддержки субъектам предпринимательской деятельности, налоговым органам было рекомендовано не инициировать банкротство должников и ставить в приоритет реструктуризацию их задолженности.

На снижение нагрузки на предпринимателей был направлен запрет на возбуждение уголовных дел без соответствующих обращений налоговых органов по ряду налоговых преступлений, среди которых – уклонение организации от уплаты налогов, сборов и страховых взносов, сокрытие денежных средств или имущества организации либо индивидуальных предпринимателей, за счет которых должно производиться взыскание налогов, сборов и взносов, неисполнение обязанностей налогового агента (ч. 1.3 ст. 140 Уголовно-процессуального кодекса РФ).

Для упрощения работы предпринимателей в сложной экономической ситуации утверждены особенности разрешительной деятельности в 2022 году (Постановление Правительства РФ от 12.03.2022 № 353), предусматривающие автоматическое продление на 12 месяцев лицензий и других разрешительных документов, срок действия которых истекает до конца года, и установление упрощенного порядка получения и переоформления лицензий.

Безусловно, важными для поддержки бизнеса стали принятые государством решения в сфере государственного заказа:

- возможность изменения существенных условий государственных контрактов, заключенных до 1 января 2023 года, в случае возникновения проблем с их исполнением по независящим от сторон обстоятельствам (Федеральный закон от 08.03.2022 № 46-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»);

- установлен бессрочный порядок списания штрафов и пеней с подрядчиков, нарушивших обязательства по государственному или муниципальному контракту из-за внешних санкций (постановление Правительства РФ от 10.03.2022 № 340).

В марте 2022 года Уполномоченный вошел в состав Штаба по повышению устойчивости социально-экономического развития Томской области в условиях санкций, созданного распоряжением Губернатора Томской области от 04.03.2022 № 37-р, и работал в составе Группы по поддержке рынка труда и предпринимательской деятельности, возглавляемой Заместителем Губернатора Томской области по экономике.

Учитывая жалобы и обращения субъектов предпринимательской деятельности, Уполномоченным для рассмотрения штабом были предложены ожидаемые региональные меры поддержки для адаптации бизнеса в условиях действия санкций: снижение

налоговых ставок специальных налоговых режимов для отдельной категории субъектов предпринимательской деятельности и снижение ставок налога на имущество организаций.

Для поддержки предпринимателей, осуществляющих деятельность на территории города Томска, и снижения административного давления на бизнес Уполномоченный обратился к Руководителю штаба по повышению устойчивого социально-экономического развития Томска в условиях санкций с предложением переориентации деятельности органов местного самоуправления Города Томска по вопросам соблюдения требований благоустройства территории с наказания предпринимателей на проведение профилактических мероприятий.

Большая часть затруднений предпринимателей в условиях введения санкций связана с необходимостью принятия решений на федеральном уровне, внесения изменений в федеральное законодательство. В связи с чем Уполномоченным Сенатору Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации В.К. Кравченко были переданы предложения предпринимателей, призванные на федеральном уровне смягчить последствия экономических санкций для бизнеса, предусматривающие:

- снижение налоговой ставки по налогу на добавленную стоимость для реализации пищевых лесных ресурсов и продуктов их переработки;
- льготы по уплате налога на имущество для субъектов малого и среднего предпринимательства, применяющих специальные налоговые режимы;
- продление действующего механизма оспаривания кадастровой стоимости объектов недвижимости;
- изменение законодательства для защиты прав предпринимателей – владельцев нестационарных торговых объектов;
- уточнение оснований для уменьшения стоимости патента в размере 100% от уплаченных страховых взносов для индивидуальных предпринимателей, фактически не являющихся работодателями.

Однако, несмотря на принятые государством и Томской областью в 2022 году для бизнеса меры поддержки, у субъектов предпринимательской деятельности возникали вопросы, связанные рисками, вызванными экономическими санкциями недружественных стран, сложностями при исполнении государственных и муниципальных контрактов. Согласно результатам опроса о влиянии санкций на условия ведения бизнеса в стране, проведенного Аппаратом федерального бизнес-омбудсмена в марте 2022 года, 84,1% респондентов указали, что санкции уже затронули их бизнес, 55,7% отметили, что они еще не восстановились после ограничений, введенных для предупреждения распространения новой коронавирусной инфекции, 73,2% указали, что доля импортной составляющей в их бизнесе более 10%⁴.

В обращениях Уполномоченному предприниматели отмечали существенные затруднения практически во всех сферах деятельности из-за роста закупочных цен, усложнения логистических цепочек, неопределенности в банковском секторе, отказа

⁴ <https://ombudsmanbiz.ru/2022/04/boris-titov-pochti-45-malogo-biznesa-v-rossii-stolknulis-s-deficitom-oborotnyh-sredstv/>

ряда правообладателей от осуществления своей деятельности на территории Российской Федерации. Условно проблемы бизнеса, вызванные экономическими санкциями недружественных стран можно разделить на следующие группы:

1. Проблема повышения кредитной ставки по действующим кредитным договорам в связи с повышением ключевой ставки Банка России до 20%.

Как следовало из пояснений предпринимателей и представленных ими документов, большинство кредитных договоров предусматривало возможность одностороннего повышения банками кредитных ставок в случае роста ключевой ставки Банка России.

Учитывая указанное обстоятельство, в связи с обращениями предпринимателей Банком России 10.03.2022 издано информационное письмо № ИН-01-23/32 «Об особенностях применения нормативных актов Банка России», которым рекомендовано кредитным организациям до 31 декабря 2022 года в случае, если заемщик испытывает сложности по исполнению обязательств по кредитному договору после 18 февраля 2022 года в связи с введением мер ограничительного характера, в том числе с изменением плавающей (переменной) процентной ставки, привязанной к уровню ключевой ставки Банка России, рассматривать и удовлетворять заявления заемщиков об изменении условий ранее заключенных кредитных договоров на условиях, предусмотренных программой реструктуризации, а также не начислять неустойки (штрафы, пени).

Со стороны Сибирского главного управления Центробанка России проводился мониторинг повышения ставок по кредитным договорам в Томской области.

В отношении системообразующих предприятий Федеральным законом от 26.03.2022 № 71-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» предусмотрена возможность фиксации «плавающих» ставок и установление переходного периода в случае их повышения для заемщиков.

Как следствие, согласно информации, полученной от предпринимателей, ставки по кредитам, выданным субъектам предпринимательской деятельности, весной 2022 года повышены не были.

Кроме того, Федеральным законом от 08.03.2022 № 46-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» были введены «кредитные каникулы» до шести месяцев для субъектов малого и среднего предпринимательства, относящихся к отраслям из утвержденного Правительством РФ списка, в отношении платежей по кредитным договорам, заключенным до 1 марта 2022 года.

2. Отсутствие финансовых и технических возможностей для выполнения новых обязательных требований.

Существенный рост закупочных цен затронул расходные материалы, комплектующие, необходимые для выполнения обязательных требований и нередко имеющие иностранное происхождение (маркировка, онлайн-кассы): кассовые чековые ленты, фискальные накопители, офисная бумага, краска и бумага для маркировки. При этом с 1 июня 2022 года должно было вступить в силу требование о маркировке молочной продукции сроком хранения более 40 дней, с 1 сентября – бутилированной питьевой воды. Это требование распространялось на все предприятия розничной торговли продовольственными товарами, услуг общественного питания.

При таких обстоятельствах в целях поддержки бизнеса Правительством РФ принято постановление от 26.03.2022 № 477 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации в части поддержки участников оборота товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации», согласно которому:

- на 1 сентября 2022 года перенесены сроки начала передачи данных о розничной продаже молочной продукции с коротким и длительным сроком хранения, мороженого;
- на 1 марта 2023 года отложен срок обязанности по передаче в систему маркировки данных о розничной продаже упакованной воды;
- до 30 ноября 2023 года включительно перенесен срок начала предоставления сведений о выводе из оборота упакованной воды, приобретенной не для последующей реализации.

3. Невозможность исполнения государственных и муниципальных контрактов из-за существенного роста закупочных цен, усложнения логистических цепочек, отсутствия необходимых комплектующих.

Уполномоченному поступали обращения от предпринимателей, оказывающих услуги общественного питания, поставку продуктов питания для учреждений здравоохранения и образования, заключивших контракты на поставку товаров, оказание услуг по ремонту, в связи с невозможностью исполнения с их стороны государственных и муниципальных контрактов на прежних условиях из-за значительного повышения закупочных цен.

В соответствии с Федеральным законом от 08.03.2022 № 46-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в целях поддержки предпринимателей в ситуации действия санкций, создания условий для обеспечения исполнения контрактов, статья 112 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ) дополнена частью 65.1, предусматривающей возможность по соглашению сторон менять существенные условия государственного (муниципального) контракта, заключенного до 1 января 2023 года, если при исполнении такого контракта возникли независящие от сторон обстоятельства, влекущие невозможность его исполнения.

Для реализации положений части 65.1 статьи 112 Федерального закона № 44-ФЗ принято распоряжение Администрации Томской области от 24.03.2022 № 167-ра «О порядке изменения существенных условий контракта» (далее – Распоряжение № 167-ра).

Вместе с тем, в своих обращениях Уполномоченному предприниматели указывали на отказы государственных и муниципальных заказчиков в увеличении цены контрактов, несмотря на значительное увеличение закупочных цен.

Так, к Уполномоченному обратилась организация, оказывающая услуги по организации питания пациентов одному из областных государственных учреждений здравоохранения, в связи с отказом заказчика внести изменения в существенные условия договора. Согласно обращению, государственный контракт на оказание соответствующих услуг был заключен весной 2021 года сроком на 3 года по результатам торгов исходя

из цен, действовавших на дату заключения договора. Однако в марте 2022 года, в связи с существенным ростом закупочных цен на продукты питания, одноразовую посуду, исполнитель уведомил заказчика о сложностях исполнения контракта, предложив расторгнуть его по соглашению сторон. Учреждение здравоохранения отказало в расторжении контракта в связи с имеющейся потребностью в оказании услуг по организации питания пациентов учреждения, предложив организации в соответствии с частью 65.1 статьи 122 Федерального закона № 44-ФЗ и Распоряжением № 167-ра обратиться с заявлением об изменении существенных условий контракта в связи с невозможностью его исполнения из-за непредвиденных обстоятельств. Общество обратилось с таким заявлением к государственному заказчику, приложив к заявлению документы, подтверждающие наличие независимых от сторон контракта обстоятельств, влекущих невозможность его исполнения: карточки-раскладки основных блюд с расчетом роста стоимости приготавливаемого блюда, таблица роста стоимости основных продуктов за период: март 2021 года - март 2022 года, копии товарно-транспортных накладных от поставщиков, подтверждающие рост цен за период: март 2021 года – март 2022 года. Однако согласительная комиссия, созданная при Департаменте здравоохранения Томской области в соответствии с Распоряжением № 167-ра для рассмотрения обращений об изменении существенных условий государственных контрактов, через несколько месяцев после получения обращения приняла решение о невозможности внесения изменений в контракт в связи с недостаточным подтверждением предоставленного обоснования изменений существенных условий. Кроме того, из решения комиссии следовал вывод, что убытки предприятия из-за роста закупочных цен являются коммерческими рисками, которые, согласно подпункту 1.3 пункта 1 Положения о порядке свидетельства Торгово-промышленной палатой Российской Федерации обстоятельств непреодолимой силы (форс-мажор), являющегося приложением к постановлению правления ТПП РФ от 23.12.2015 № 173-14, не относятся к обстоятельствам непреодолимой силы.

При этом общество продолжало добросовестно исполнять взятые на себя обязательства по оказанию услуг по организации питания пациентов учреждения здравоохранения, несмотря на убыточность указанной деятельности.

В целях оказания содействия обществу, Уполномоченный неоднократно обращался к государственному заказчику, в Департамент здравоохранения Томской области, к Заместителю Губернатора Томской области по социальной политике с просьбами инициировать повторное рассмотрение на согласительной комиссии вопроса об изменении существенных условий контракта. Свою позицию Уполномоченный обосновывал тем, что исходя из Информационного письма Минфина России от 12.04.2022 № 24-01-07/31697 «О направлении информации о применении Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и некоторых актов Правительства Российской Федерации» коммерческие риски организации – убытки предприятия, не относящиеся к обстоятельствам непреодолимой силы, возникшие при исполнении государственного или муниципального контракта, и являющиеся независимыми от сторон

контракта обстоятельствами, влекущими невозможность его исполнения, могут стать основанием для изменения существенных условий контракта согласно части 65.1 статьи 112 Федерального закона № 44-ФЗ. Несмотря на указанные доводы, решение согласительной комиссии изменено не было. Вместе с тем обществу при содействии Уполномоченного удалось добиться расторжения государственного контракта, который в противном случае продолжал бы действовать до 2024 года на условиях, ведущих общество к банкротству.

Проблемы с исполнением государственных и муниципальных контрактов возникли также у предпринимателей, которые участвовали в торгах на заключение контрактов в январе-феврале 2022 года исходя из досанкционных условий, а контракты были вынуждены заключать уже в марте 2022 года на убыточных для себя условиях, когда закупочные цены за товары существенно выросли.

С такой проблемой обратился к Уполномоченному индивидуальный предприниматель, заключивший в марте 2022 года государственный контракт с ОГКУ «Томскавтодор» на выполнение работ по ремонту автомобильной дороги в одном из районов Томской области. Предприниматель пояснил, что в результате увеличения стоимости строительных материалов и транспортных услуг, расчетные затраты на исполнение заключенного государственного контракта на 48% превысили цену контракта, сделав невозможным его исполнение без убытков для исполнителя. Кроме того, поскольку предприниматель не приступил к исполнению контракта в установленный срок, ОГКУ «Томскавтодор» выставило ему штраф в размере 5% от цены контракта, составивший около 1 млн. рублей. Для решения возникших разногласий, индивидуальный предприниматель обратился к государственному заказчику с просьбой изменить существенные условия контракта, увеличив его цену, или расторгнуть контракт без штрафных санкций для исполнителя. Поскольку в административном порядке разрешить ситуацию не удалось, вопрос о расторжении государственного контракта и о размере неустойки был передан на рассмотрение Арбитражного суда Томской области. Уполномоченный, вступив в процесс на стороне предпринимателя, поддерживал его позицию о наличии оснований для расторжения государственного контракта и снижения размера неустойки. Решением суда государственный контракт был расторгнут, а размер неустойки снижен в 6 раз – до 165 тысяч рублей.

4. Сложности при получении разрешений на вывоз промышленных товаров в страны – члены Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 09.03.2022 № 312 «О введении на временной основе разрешительного порядка вывоза отдельных видов товаров за пределы территории Российской Федерации» (далее – Постановление № 312) определен перечень товаров, в отношении которых до 31 декабря 2022 года действовал разрешительный порядок их вывоза на территории государств – членов ЕАЭС. Порядок выдачи разрешений на вывоз из России отдельных видов промышленной продукции утвержден приказом Министерства промышленности и торговли Российской Федерации от 14.03.2022 № 797 (далее – Порядок выдачи разрешений). Согласно абзацу первому пункта 2 Постановления № 312 приведенный порядок не действует в отношении

товаров, происходящих с территории Российской Федерации, но для этого требуется оформление специальных документов, подтверждающих происхождение товара (сертификаты по форме СТ-1, заключение о подтверждении производства промышленной продукции на территории Российской Федерации, выдаваемым в установленном порядке Министерством промышленности и торговли Российской Федерации (далее – Минпромторг России). До принятия Постановления № 312 в отношении приведенных в нем наименований товаров при вывозе их в страны-члены ЕАЭС не требовалось оформления ни разрешений на вывоз товаров, ни дополнительных документов. В связи с введением разрешительного порядка на вывоз отдельных видов промышленной продукции, предприниматели указывали на следующие затруднения:

- отсутствие возможности оперативно получить информацию по порядку оформления данных разрешений по телефонам и через чаты «Горячей линии» Минпромторга России;

- в Порядке выдачи разрешений определено, что срок рассмотрения заявлений на вывоз составляет 5 рабочих дней с момента получения документов, но Минпромторг России из-за большого числа заявок в нормативные сроки не укладывался, фактический срок рассмотрения заявок на разрешение составлял по данным от предпринимателей не менее 10 рабочих дней.

Предусмотренное в абзаце первом пункта 2 Постановления № 312 исключение для оформления разрешений на вывоз товаров перечисленные выше затруднения не снимало в силу следующих причин:

- оформление специальных документов, подтверждающих происхождение товара, требует также подготовки целого пакета документов, что связано с временными и финансовыми затратами;

- хозяйствующие субъекты, осуществляющие ремонт товаров, не могли оформить документы, подтверждающие происхождение товара, поскольку чаще всего они произведены другими российскими предприятиями.

В связи с поступающими от экспортеров и региональных органов власти обращениями в Постановление № 312 в мае – июне внесены изменения и более 1 тыс. 400 видов товаров выведены из-под его действия. Минпромторгом России процедура выдачи специальных разрешений максимально цифровизована, что существенно ускорило выдачу данных разрешений.

Проблемы осуществления предпринимательской деятельности в связи с введением экономических санкций недружественными странами были осложнены для отдельных категорий бизнеса последствиями ограничительных мер, направленных на борьбу с распространением новой коронавирусной инфекцией (COVID-19).

Так, в январе 2022 года в связи с неблагоприятной эпидемиологической обстановкой в Томской области Региональным оперативным штабом по противодействию распространению COVID-19 с 1 февраля был введен ряд новых ограничений (Распоряжение Администрации Томской области от 31.01.2022 № 48-ра):

- запрет на оказание услуг в детских развлекательных центрах, детских игровых комнатах и игровых зонах (в том числе, на территории общепита);
- запрет на проведение развлекательно-досуговых и иных массовых мероприятий в учреждениях общественного питания;
- запрещены досуговые, развлекательные, зрелищные, культурные, спортивные, выставочные, просветительские, рекламные и иные мероприятия с очным присутствием граждан. (Исключения предусматривались только для мероприятий, которые проводятся при наличии посадочных мест для зрителей, их заполняемость не должна превышать 50% от общей вместимости.).

Поскольку введенные запреты не содержали указание на период действия ограничений и могли продолжаться длительное время, у предпринимателей, в первую очередь, владельцев детских развлекательных центров, игровых комнат и игровых зон, возникли опасения, связанные с рисками невозможности сохранения бизнеса. В своих обращениях к Уполномоченному они отмечали, что длительное действие ограничительных мер в отсутствие государственной поддержки приведет к невозможности выполнять финансовые обязательства перед кредиторами, арендодателями, оплачивать налоги и иные обязательные платежи, выплачивать заработную плату сотрудникам и станет основанием для сокращения рабочих мест. Проблема осложнялась тем, что предприниматели не успели сформировать финансовую подушку безопасности после действовавших в ноябре 2021 года в Томской области ограничений на работу детских игровых зон.

В целях поддержки субъектов малого предпринимательства, оказывающих услуги развлекательных центров, игровых комнат, игровых зон, Уполномоченный обратился в Региональный оперативный штаб по противодействию распространению COVID-19 с просьбой смягчить ограничительные меры для указанной категории предпринимателей и разрешить возобновление деятельности при условии обязательного соблюдения действующих санитарно-эпидемиологических требований и соблюдения ограничений по максимальной наполняемости помещений.

Распоряжением Администрации Томской области от 04.03.2022 № 121-ра «О внесении изменения в распоряжение Администрации Томской области от 18.03.2020 № 156-ра» организациям и индивидуальным предпринимателям, оказывающим услуги детских развлекательных центров, детских игровых комнат, игровых зон и иных подобных мест для несовершеннолетних, разрешено осуществлять деятельность при условии ограничения доступа посетителей в количестве не более 50% от общей вместимости соответствующей территории детского досуга. В апреле 2022 года ограничение по вместимости было снижено до 70%, а впоследствии – снято. С весны 2022 года обращения предпринимателей, связанные с соблюдением антиковидных требований, к Уполномоченному не поступали.

В конце сентября 2022 года, в связи с изданием Указа Президента РФ от 21.09.2022 № 647 «Об объявлении частичной мобилизации в Российской Федерации», Уполномо-

ченному стали поступать звонки, обращения через социальные и чаты с общественными помощниками бизнес-омбудсмена от индивидуальных предпринимателей и владельцев бизнеса по вопросам их деятельности в условиях частичной мобилизации.

Большинство запросов касалось разъяснения законодательства, регулирующего частичную мобилизацию: о категориях граждан, подлежащих частичной мобилизации; о правильности оформления трудовых отношений с работниками, подлежащими частичной мобилизации; о способах передачи индивидуальным предпринимателем, директором или учредителем юридического лица, подлежащим частичной мобилизации, своих обязательств другому лицу; о порядке бронирования сотрудников и т.д.

Для оперативного информирования субъектов предпринимательской деятельности по вопросам, связанным с частичной мобилизацией, в Аппарате Уполномоченного создана горячая линия, по которой можно получить консультацию специалиста. Кроме того, на сайте Уполномоченного актуализирован проект «Инфоцентр бизнес-омбудсмена»: в него добавлен раздел «Частичная мобилизация», содержащий информацию об изменениях в законодательстве, ответы на вопросы, телефоны горячих линий ведомств и представителей инфраструктуры поддержки бизнеса, а также пошаговые инструкции по вопросам трудовых и налоговых отношений.

С учетом напряженной информационной ситуации сотрудниками Аппарата Уполномоченного оперативно проводились устные консультации работодателей и граждан по вопросам оформления приостановки действия трудового договора, о возможности предпринимателя покинуть в производственных целях место жительства в Томской области для исполнения контрактов в другом регионе; оформления полномочий по ведению бизнеса в случае мобилизации; получения кредитных и налоговых «каникул», иных мер государственной поддержки; бронирования работников от призыва в рамках частичной мобилизации. Предоставлялись контакты для обращения в органы военной прокуратуры с жалобой на неправомерную мобилизацию.

Поступающая от субъектов предпринимательской деятельности информация о затруднениях в осуществлении ими экономической деятельности в связи с проведением частичной мобилизации доводилась Уполномоченным до членов регионального мобилизационного штаба в целях разработки мер, направленных на снижение негативных последствий для экономики и субъектов предпринимательства. В частности, отмечалось на необходимость предоставления подлежащим мобилизации предпринимателям времени для возможности передать управление бизнесом другому лицу, оформить доверенности, распределить обязанности или прекратить бизнес при отсутствии наемных работников.

Следует отметить, что большая часть из обозначенных предпринимателями предложений по изменению законодательства учтены в Плане первоочередных действий по обеспечению функционирования российской экономики в условиях частичной мобилизации, утвержденном 8 октября 2022 года Правительством Российской Федерации, и принятых на федеральном уровне в ходе его реализации нормативных правовых актов:

- Федеральный закон от 20.10.2022 № 404-ФЗ «О внесении изменения в Федеральный закон «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации»

позволил мобилизованным индивидуальным предпринимателям и руководителям юридических лиц передать свои организации в доверительное управление или сохранить их регистрацию без изменений на время, пока владелец не демобилизуется;

- Федеральным законом от 20.10.2022 № 406-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» предусмотрена возможность оформлять кредитные каникулы призванным на военную службу предпринимателям, которые являются единственными участниками обществ с ограниченной ответственностью, а также приостанавливать исполнительные производства;

- Федеральным законом от 29.12.2022 № 603-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» введена возможность приостановить рассмотрение судебных дел, если единоличный исполнительный орган юридического лица мобилизован и не передал свои полномочия по управлению иному лицу;

- Постановлением Правительства РФ от 20.10.2022 № 1874 «О мерах поддержки мобилизованных лиц» продлены сроки уплаты налогов, сборов, страховых взносов на период военной службы мобилизованного руководителя и до 28-го числа включительно третьего месяца, следующего за месяцем окончания мобилизации или увольнения со службы; продлены сроки подачи налоговой (бухгалтерской) отчетности; приостановлены налоговые проверки, проверки по взносам

- Распоряжением Правительства РФ от 15.10.2022 № 3046-р «О предоставлении отсрочки арендной платы по договорам аренды федерального имущества в связи с частичной мобилизацией» предусмотрена возможность получения отсрочки по аренде государственного или муниципального имущества, если единственный учредитель (участник) юридического лица, одновременно являющийся руководителем, призван на военную службу по мобилизации;

- Постановлением Правительства РФ от 15.10.2022 № 1838 «Об изменении существенных условий контрактов, заключенных для обеспечения федеральных нужд, в связи с мобилизацией в Российской Федерации, об изменении некоторых актов Правительства Российской Федерации по вопросам осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц и о признании утратившими силу отдельных положений постановления Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 1663» предусмотрена возможность по соглашению сторон изменить существенные условия контракта, если при исполнении такого контракта возникли не зависящие от сторон обстоятельства, влекущие невозможность его исполнения в связи с мобилизацией в Российской Федерации. Пунктом 2 указанного постановления местным администрациям рекомендовано принять меры, обеспечивающие возможность изменения существенных условий контрактов, заключенных для обеспечения муниципальных нужд, при невозможности их исполнения в связи с мобилизацией.

В целях поддержки мобилизованных руководителей юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, заключивших ранее муниципальные контракты, а также для сохранения действующего бизнеса, Уполномоченный обратился в Ассоциацию «Совет

муниципальных образований Томской области» с предложением обсудить с представителями муниципальных образований Томской области возможность разработки и принятия муниципальных правовых актов, предусматривающих возможность по соглашению сторон изменить существенные условия контракта, если при исполнении такого контракта возникли не зависящие от сторон обстоятельства, влекущие невозможность его исполнения в связи с мобилизацией в Российской Федерации.

В ответ на указанное обращение в большинстве муниципальных образованиях Томской области (городском округе Стрежевой, ЗАТО Северск, г. Кедровом, Бакчарском, Верхнекетском, Каргасокском, Колпашевском, Первомайском, Томском районах и других) приняты муниципальные нормативные правовые акты, предусматривающие возможность изменения существенных условий контрактов, заключенных для обеспечения муниципальных нужд, в связи с мобилизацией в Российской Федерации.

2.3. Земельные и имущественные отношения

Анализ обращений предпринимателей, поступивших Уполномоченному в 2022 году, демонстрирует рост количества жалоб на действия и бездействие должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления в сфере земельных и имущественных отношений. Если в 2021 году бизнес-омбудсмену поступило 41, то в 2022 году – 99 письменных и устных обращений в указанной сфере.

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

Так, Уполномоченному поступило обращение сельскохозяйственного потребительского перерабатывающего кооператива в связи со сложностями, возникшими при выкупе земельного участка на территории Шегарского района. При рассмотрении обращения и представленных документов было установлено, что заявитель в течение нескольких лет арендовал земельный участок площадью 48306 кв.м. из земель сельскохозяйственного назначения у Администрации Шегарского района для сельскохозяйственных целей. В августе 2021 года кооператив обратился в администрацию района с заявлением о выкупе указанного земельного участка без проведения торгов на основании подпункта 9 пункта 2 статьи 39.3 ЗК РФ в связи с истечением трех лет после заключения аренды земельного участка. Администрация Шегарского района отказала заявителю в предоставлении земельного участка в собственность без торгов на том основании, что испрашиваемый земельный участок полностью расположен в границах зоны с особыми условиями использования территории, установленные ограничения использования земельных участков в которой не допускают использования земельного участка в

соответствии с целями использования такого земельного участка, указанными в заявлении о предоставлении земельного участка. Полагая, что отказ является незаконным и необоснованным, кооператив обратился в суд с требованием понудить администрацию района по подготовке и направлению заявителю договора купли-продажи земельного участка. Уполномоченный вступил в дело в качестве третьего лица на стороне заявителя. В ходе рассмотрения дела судом было установлено, что на спорном земельном участке находится нежилое здание (котельная) под убойный цех с площадью застройки 1 499,5 кв.м, принадлежащее заявителю на праве собственности. При этом в силу положений подпункта 6 пункта 2 статьи 39.3 ЗК РФ продажа земельных участков, на которых расположены здания, сооружения, собственникам таких зданий, сооружений либо помещений в них осуществляется без проведения торгов. Факт нахождения земельного участка в границах зоны санитарной охраны водозаборной скважины для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения населения третьего пояса не ограничивает возможность предоставления такого земельного участка в собственность при условии соблюдения получателем земли обязательных требований санитарно-эпидемиологического законодательства, устанавливающих специальный режим и комплекс мероприятий зоны санитарной охраны. При указанных обстоятельствах судом сделан обоснованный вывод о несоответствии требованиям законодательства отказа Администрации Шегарского района и о нарушении прав и законных интересов заявителя в сфере предпринимательской деятельности.

Данная ситуация свидетельствует о весьма поверхностном подходе органа местного самоуправления к реализации полномочий в сфере предоставления прав на земельные участки. Сложившейся спорной ситуации можно было бы избежать на стадии рассмотрения заявления кооператива в случае, если бы сотрудники Администрации Шегарского района в полном объеме изучили документацию, связанную со спорным земельным участком, а также основания его предоставления в собственность. При этом заявитель на период судебного рассмотрения спора был вынужден нести убытки.

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

Так, к Уполномоченному обратился индивидуальный предприниматель, которому администрация Города Томска отказала в заключении соглашения о перераспределении земельных участков. Как следовало из обращения, заявителю на праве собственности принадлежат земельные участки в Советском районе города Томска, используемые им для размещения объектов недвижимости. В октябре 2021 года он обратился в администрацию Города Томска с заявлением о перераспределении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и земельных участков, находящихся в частной собственности, согласно проекту межевания территорий, утвержденному постановлением администрации Города Томска от 30.12.2016 №

1417-з «Об утверждении проекта планировки и проекта межевания территории, ограниченной развязкой «ул. Балтийская – пр. Академический», пр. Академический, ул. Королева, ул. Вавилова, СТ «Кедр», естественным рубежом (рельеф), ул. Урманская, пер. Ново-Карьерный, СТ «Мотор», р. Ушайка, железной дорогой в г. Томске» (далее – Постановление № 1417-з). Лишь через 9 месяцев после получения заявления, с нарушением пункта 8 статьи 39.29 ЗК РФ, устанавливающего тридцатидневный срок на подготовку ответа, администрация Города Томска сообщила индивидуальному предпринимателю об отказе в заключении соглашения на том основании, что перераспределение испрашивается для иных целей, для которых документация по проекту планировки территории не предусматривает перераспределение исходного земельного участка, а также поскольку заявление о перераспределении земельных участков не соответствует случаям, перечисленным законом.

Полагая, что ответ администрации города является незаконным, индивидуальный предприниматель обжаловал его в Арбитражном суде Томской области. Уполномоченный вступил в дело в качестве третьего лица на стороне заявителя, поддержав его доводы, отметив, что в ответе администрации Города Томска сделан необоснованный и не подтвержденный документально вывод, что основание, указанное предпринимателем в заявлении о перераспределении, не соответствует ни одному из случаев, указанных в пункте 1 статьи 39.28 ЗК РФ. Кроме того, целью перераспределения земель в рассматриваемом случае является исключение вклинивания, вкрапливания, изломанности границ, чересполосицы, что прямо предусмотрено как положениями ЗК РФ, так и Постановлением № 1417-з. В то же время, согласно сведениям Публичной кадастровой карты, образование самостоятельных земельных участков из неразграниченных земель, планируемых к перераспределению, с земельными участками принадлежащими заявителю, не будет способствовать рациональному использованию земель, поскольку может привести к вклиниванию, вкрапливанию, изломанности границ, чересполосице, невозможности размещения объектов недвижимости, что прямо противоречит п. 6 ст. 11.9 ЗК РФ.

На дату написания настоящего доклада рассмотрение дела по существу не завершено, в том числе, в связи с заявленным администрацией города ходатайством о проведении экспертизы.

Между тем, значительное нарушение администрацией Города Томска срока рассмотрения заявления индивидуального предпринимателя о заключении соглашения о перераспределении земельных участков, отказ в предоставлении муниципальной услуги, создавший дополнительные административные барьеры, препятствуют осуществлению инвестиционной деятельности, не позволяют получить дополнительные денежные средства в бюджет муниципального образования, а также в целом негативно отражаются на инвестиционной привлекательности региона.

Одной из значимых проблем в сфере имущественно-земельных отношений является защита прав собственника объекта недвижимости в случае гибели или частичного уничтожения объекта, расположенного на муниципальном земельном участке.

В соответствии с пунктом 4 статьи 287.3 ГК РФ случайная гибель здания или сооружения, находящихся на чужом земельном участке, не влечет прекращения права собственника этих здания или сооружения на земельный участок, если иное не предусмотрено законом или договором. Собственник погибших здания или сооружения имеет право на их восстановление в течение 5 лет с момента гибели, сохраняя при этом право пользования земельным участком, на котором этот объект был расположен.

К Уполномоченному обратилась организация, в собственности которой находится объект недвижимости – железнодорожный тупик, в связи с судебным спором, инициированным по заявлению администрации Города Томска о признании недействительными сведений о местоположении указанного объекта. При рассмотрении обращения было установлено, что часть тупика, расположенная на муниципальном земельном участке, оказалась частично разрушенной в результате незаконных действий третьих лиц. Когда общество в соответствии со статьей 287.3 ГК РФ начало работы по восстановлению объекта, администрация Города Томска, получив информацию об этом от владельца соседнего земельного участка, обратилась в арбитражный суд с требованием об изменении площади объекта недвижимости с тем, чтобы исключить его местонахождение с границ муниципальной земли. Уполномоченный вступил в процесс в качестве третьего лица на стороне заявителя. При рассмотрении дела было установлено, что задолго до обращения в суд администрацией Города Томска другой организации было выдано разрешение на использование земель, на которых зарегистрировано спорное сооружение, для прокладки газопровода высокого давления. Газопровод, проходящий через железнодорожный тупик, был смонтирован и зарегистрирован в установленном порядке в Едином государственном реестре недвижимости. По сути Администрация, видя возможное в данной ситуации столкновение интересов двух хозяйствующих субъектов, тем не менее, приняла сторону одного из них, согласовала строительство газопровода при наличии зарегистрированного права собственности на земельном участке и через год обратилась с иском об исключении спорного сооружения из Единого государственного реестра недвижимости, что можно рассматривать как злоупотребление правом. Рассмотрение дела в суде на дату написания настоящего доклада еще не завершено.

Вместе с тем, полагаем, что рассматриваемой ситуации удалось бы избежать в случае более качественного исполнения органом местного самоуправления возложенных на него обязанностей, исследования представляемых документов и их объективного анализа.

Еще одной проблемой взаимодействия бизнеса и власти в вопросах имущественных и земельных отношений является нежелание или боязнь должностных лиц брать на себя ответственность за принятие решений, перекладывание принятия решения на судебные органы.

Так, к Уполномоченному обратился индивидуальный предприниматель из Каргасокского района об оказании содействия в связи со сложностями, возникшими при выкупе муниципального имущества. При рассмотрении обращения было установлено, что предприниматель в течение нескольких лет арендовал муниципальный объект, за счет

собственных средств произвел в нем капитальный ремонт, а когда в соответствии с Федеральным законом от 22.07.2008 № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 159-ФЗ) решил выкупить спорный объект, администрация поселения включила в выкупную стоимость здания стоимость неотделимых улучшений. Фактически предпринимателю предлагалось повторно заплатить 800 000 рублей за произведенные им ремонтные работы, ранее согласованные с администрацией поселения. При этом должностные лица органа местного самоуправления осознавали несправедливость своей позиции, однако, не решались взять на себя ответственность по исключению стоимости ремонтных работ из выкупной цены здания. При правовой поддержке Уполномоченного предприниматель обратился с исковым заявлением в Арбитражный суд Томской области с требованием об урегулировании разногласий, возникших при заключении договора купли-продажи муниципального имущества, путем исключения из выкупной цены стоимости работ по капитальному ремонту здания. Уполномоченный принял участие в деле в качестве третьего лица на стороне заявителя. Суд, исследовав материалы дела, пришел к выводу о законности требований предпринимателя, поскольку неотделимые улучшения спорного здания были произведены с согласия арендодателя, а потому, в соответствии с частью 6 статьи 5 Федерального закона № 159-ФЗ, их стоимость засчитывается в счет оплаты приобретаемого арендуемого имущества. Решение суда вступило в законную силу, предприниматель добился снижения выкупной цены имущества на 800 000 рублей.

Нестационарные торговые объекты

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

Вместе с тем осуществление нестационарной торговой деятельности является проблемной сферой для малого бизнеса Томской области, что вызвано как нерешенностью застарелых вопросов, так и отсутствием достаточного правового регулирования на всех уровнях.

Общие положения, касающиеся особенностей размещения нестационарных торговых объектов, содержатся лишь в нескольких статьях Федерального закона от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации». Региональные власти наделены правом определять

порядки разработки и утверждения органами местного самоуправления схем размещения нестационарных торговых объектов. В Томской области такой порядок определен постановлением Администрации Томской области от 09.07.2010 № 135а. В результате только муниципальными нормативными правовыми актами регулируются основные вопросы, связанные с порядком выдачи разрешений на размещение нестационарных торговых объектов, определяются условия договоров на размещение нестационарных торговых объектов, процедура формирования схем нестационарных торговых объектов, иные вопросы.

Такая ситуация приводит к тому, что муниципалитеты, действуя в рамках законодательства, издают нормативные правовые акты в данной сфере, не учитывающие интересы субъектов предпринимательской деятельности, что нередко приводит к негативным последствиям для бизнеса.

Например, в ЗАТО Северск заключение договоров на размещение нестационарных торговых объектов (далее – НТО) осуществляется на основании Порядка рассмотрения обращений физических и юридических лиц о заключении договоров на размещение нестационарных торговых объектов на землях и земельных участках, расположенных на территории городского округа ЗАТО Северск Томской области, утвержденного постановлением Администрации ЗАТО Северск от 10.10.2018 № 1855. Положениями указанного муниципального нормативного правового акта предусмотрено, что продление договора на размещение НТО без торгов с пользователем земельного участка возможно только в случае, если после публикации извещения о намерении о заключении договора не поступило ни одного заявления от третьих лиц о намерении заключить такой договор. Если же заявления поступили, то заключение договора на размещение НТО возможно только по результатам аукциона. Однако для его организации и проведения предыдущий пользователь земли должен демонтировать расположенный на испрашиваемом земельном участке НТО и привести земельный участок в первоначальное состояние, пригодное для дальнейшего использования. В результате образуются дополнительные затраты на демонтаж НТО, которые представляются излишними в случае заключения нового договора с прежним владельцем.

Именно в такой ситуации оказался обратившийся за помощью к Уполномоченному индивидуальный предприниматель из г. Северска, перед которым возникла проблема переноса своего киоска на другое место на период проведения аукциона, поскольку еще один предприниматель подал заявку о намерении заключить договор на размещение НТО. К счастью для заявителя, второй предприниматель передумал участвовать в процедуре заключения договора, отзывав свою заявку, что позволило прежнему пользователю земли заключить новый договор на размещение НТО без торгов и без необходимости переносить киоск.

Однако рассматриваемая ситуация стала основанием для обращения Уполномоченного в Администрацию ЗАТО Северск с предложением о внесении изменений в постановление Администрации ЗАТО Северск от 10.10.2018 № 1855, позволяющих предыдущему пользователю земельного участка размещать на нем НТО на период проведения аукциона на право заключения нового договора на размещение НТО, что, в случае

победы, позволит сократить его финансовые и временные издержки, связанные с установкой объекта.

Постановлением Администрации ЗАТО Северск от 03.10.2022 № 1755 «О внесении изменений в постановление Администрации ЗАТО Северск от 10.10.2018 № 1855» действующий порядок дополнен пунктами, предусматривающими возможность прежнего правообладателя сохранить НТО на земельном участке на период аукциона.

Для города Томска серьезной проблемой в сфере размещения НТО является процедура включения в схему размещения НТО новых территорий, поскольку необходимо не только найти участок земли, свободный от коммуникаций, но и согласовать будущее расположение киоска с коммунальными и дорожными службами, иными заинтересованными структурами.

Так, к Уполномоченному за помощью обратился индивидуальный предприниматель, чей киоск несколько лет назад был исключен из схемы размещения нестационарных торговых объектов в связи с планируемой прокладкой теплотрассы. Поскольку срок действия договора на размещение НТО оставался действующим, предприниматель продолжал осуществлять торговую деятельность в киоске, исправно внося плату за пользование землей. Надеясь в будущем продолжить работать на той же территории, он решил добиться включения объекта к схеме размещения НТО. Однако столкнулся с проблемой получения согласия ООО «Томскводоканал» на размещение киоска по предлагаемому им адресу: организация выражала согласие конкретному предпринимателю на размещение НТО по предлагаемому им адресу в связи с наличием между ними соглашения, при этом возражала против включения указанного им адреса в схему размещения НТО. Свою позицию ООО «Томскводоканал» обосновывало необходимостью наличия согласия владельца НТО на случай коммунальной аварии по первому требованию освободить земельный участок для проведения ремонтных работ. В связи с чем общество предложило дополнить аукционную документацию для заключения договора на размещение НТО требованием к участнику аукциона об обязательном заключении соглашения с ООО «Томскводоканал» о действиях на случай коммунальной аварии.

После длительных переговоров по возникшей ситуации, в том числе, при участии Уполномоченного, предпринимателю удалось добиться включения объекта в Схему размещения НТО.

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

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.

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 издадут нормативные правовые акты в данной сфере, учитывающие интересы власти и ставящие субъектов предпринимательской деятельности в зависимые условия.

Даже в тех случаях, когда федеральными правовыми актами прямо предусмотрена возможность улучшения правового положения владельцев нестационарных объектов, органы власти не всегда своевременно осуществляют реализацию эти положений на местах.

Так, в связи с недружественными действиями иностранных государств и международных организаций, введением санкционных ограничений и запретов Правительством РФ для снижения административного давления на субъектов малого и среднего предпринимательства принято постановление от 12.03.2022 № 353 «Об особенностях разрешительной деятельности в Российской Федерации в 2022 году». Пунктом 1 Приложения № 15 «Особенности разрешительных режимов в сфере торговли» к указанному постановлению установлена возможность продления на срок до 7 лет без проведения торгов сроков действия договоров на размещение нестационарных торговых объектов на земельных участках, находящихся в муниципальной собственности, сроки действия которых истекают со дня вступления в силу указанного постановления Правительства Российской Федерации. В соответствии с п. 4 Приложения № 15 сроки, на которые продлеваются такие договоры, и порядок их продления устанавливаются нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации. Однако в течение длительного времени Администрацией Томской области не был разработан соответствующий нормативный правовой акт. В результате предприниматели, у которых после 14.03.2022 (даты вступления в силу Приложения № 15) истекли сроки действия договоров на размещение НТО и которые вправе претендовать на продление ранее заключенных договоров на размещение НТО без проведения торгов в соответствии с Приложением № 15, до принятия необходимого областного нормативного правового акта не имели возможности юридически оформить отношения по пользованию муниципальной землей в упрощенном порядке.

В связи с чем они вынуждены были обращаться в администрации районов с заявлениями о проведении торгов для заключения новых договоров на размещение НТО (рискуя, что победителем торгов станет иное лицо). Те предприниматели, которые не предпринимали никаких действий в ожидании издания регионального правового акта, могли получить требования об освобождении земли в связи с истечением срока действия договора на размещение НТО.

В целях оказания содействия субъектам предпринимательской деятельности Уполномоченный обратился в Администрацию Томской области с предложением ускорить принятие нормативного правового акта, определяющего порядок и срок заключения договоров на размещение НТО без торгов.

В июле 2022 года Администрацией Томской области был разработан проект постановления «О разрешительных режимах в сфере торговли на территории Томской области» и представлен на публичные консультации в рамках процедуры ОРВ. Однако поскольку указанный проект не распространялся на отношения по пользованию землей для размещения НТО, прекратившиеся в период с 14.03.2022 до даты его принятия, Уполномоченный, полагая, что он негативно отразится на правах и законных интересах субъектов предпринимательской деятельности, предложил обсудить возникшую проблему на заседании рабочей группы прокуратуры Томской области. Надзорный орган поддержал позицию Уполномоченного, рекомендовав Администрации Томской области внести ряд изменений в проект и распространив его действие на отношения, возникшие с 14.03.2022, тем самым защитив интересы предпринимателей.

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». Бизнес-омбудсмен разделяет приведенную позицию и продолжает работу по улучшению правового положения владельцев НТО, как наиболее нуждающейся в защите категории предпринимателей в сфере торговли.

Государственная кадастровая оценка земли и объектов недвижимости

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.

В Томской области государственная кадастровая оценка объектов недвижимого имущества была проведена в 2019 году. Как отмечали 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.

Несмотря на прошедшие несколько лет с даты проведения кадастровой оценки, в 2022 году к Уполномоченному продолжали поступать запросы от владельцев недвижимого имущества о разъяснении причин увеличения кадастровой стоимости принадлежащих им объектов, о способах и порядке ее изменения.

Уполномоченным давались подробные объяснения о возможности изменить кадастровую стоимость как во внесудебном порядке путем обращения в ОГБУ «ТОЦИК» для исправления технических ошибок, в Комиссию по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости на территории Томской области или в суд.

Особенно востребованным у собственников объектов недвижимости был внесудебный порядок оспаривания кадастровой стоимости объектов недвижимости через Комиссию по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости на территории Томской области (далее – Комиссия), являющуюся альтернативой судебному оспариванию результатов кадастровой стоимости объекта недвижимости в случае, если при определении кадастровой стоимости были допущены ошибки, несоответствия Методическим указаниям Минэкономразвития РФ от 21.11.2019 № 226, если кадастровая стоимость значительно превышает рыночную стоимость и т.д.

Наличие в составе Комиссии представителей различных ведомств, включая Управление Росреестра по Томской области, Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области, а также общественных структур: Союза «Томская торгово-промышленная палата», Ассоциации «Совет муниципальных образований Томской области» позволяло говорить о прозрачности, объективности и легитимности принятых решений, исключало субъективизм и вариативность. Обращение в Комиссию не только значительно сокращало сроки рассмотрения заявления в сравнении судебным оспариванием, но также не исключало возможность повторного обращения в случае первоначального отказа. Средний процент снижения кадастровой стоимости объектов недвижимости на Комиссии составлял 53%.

Однако в соответствии с Федеральным законом от 31.07.2020 № 269-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» региональные комиссии по оспариванию кадастровой стоимости должны быть упразднены с 01.01.2023, и все спорные вопросы после указанной даты подлежат решению только через обращение в государственное бюджетное учреждение, которое проводило кадастровую оценку, или через суд. До заявленной даты указанный закон предусматривает переходный период, в течение которого субъекты Российской Федерации должны подготовиться к новому порядку и могут перейти на него до завершения переходного периода, то есть до 01.01.2023.

С учетом высокой эффективности работы Комиссии, востребованности данного способа оспаривания у предпринимателей Уполномоченным было предложено продлить срок ее полномочий до конца 2022 года. Однако указанное предложение не было поддержано региональной исполнительной властью, и с 01.07.2022 функции по рассмотрению споров, касающихся изменения кадастровой стоимости объектов недвижимости, перешли к ОГБУ «ТОЦИК».

Существовал риск, что бюджетное учреждение будет менее объективно настроено при оспаривании установленной им же в 2019 году кадастровой оценки объектов недвижимости. Однако за полгода работы данным бюджетным учреждением было удовлетворено 142 заявления (57%) об оспаривании кадастровой стоимости, что соизмеримо с показателями обращений, удовлетворенных Комиссией. Средний процент снижения кадастровой стоимости за указанный период составил 41,9%.

Надеемся, что в дальнейшей указанные показатели работы ОГБУ «ТОЦИК» будут увеличиваться. Тем более, что в ноябре 2022 года Приказом Департамента по управлению государственной собственностью Томской области от 08.11.2022 № 40 были утверждены результаты определения кадастровой стоимости земельных участков, расположенных на территории Томской области. Поскольку снижения кадастровой стоимости земельных участков по результатам оценки не произошло, собственники земли, несомненно, будут обращаться в бюджетное учреждение для оспаривания результатов оценки.

Стоит отметить, что в течение всего 2022 года Уполномоченным, в том числе, совместно с ОГБУ «ТОЦИК» проводилась информационно-разъяснительная работа среди предпринимателей о проходящей в Томской области кадастровой оценке земли. Собственникам земельных участков рекомендовалось уточнить характеристики оцениваемых объектов в целях исключения случаев завышения определения их кадастровой стоимости в связи с техническими ошибками, что в дальнейшем позволило бы избежать споров о размере кадастровой стоимости. Эффективность указанной работы станет известна по результатам деятельности ОГБУ «ТОЦИК» по оспариванию кадастровой стоимости земельных участков за 2023 год.

2.4. Взаимодействие с контрольно-надзорными органами

Более 14% обращений субъектов предпринимательской деятельности, поступивших Уполномоченному в 2022 году, касались вопросов контрольно-надзорной деятельности, в том числе разъяснения особенностей законодательства в данной сфере, действовавшего в указанный период.

При этом количество обращений по данной тематике снизилось по сравнению с прошлым годом, что является следствием как действовавшего в 2022 году моратория на проведение контрольных (надзорных) мероприятий в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства, реального внедрения риск-ориентированного подхода, так и реализации 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.

С июля 2021 года вступил в силу Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 248-ФЗ). Он стал ключевым нормативным правовым актом, определившим профилактический вектор контрольно-надзорной деятельности и важнейшие принципы, направленные на обеспечение баланса частных и публичных интересов.

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;
- утверждение программ профилактики и ежеквартальное проведение мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований;
- применение системы оценки и управления рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при организации государственного контроля (надзора);
- оценку результативности деятельности контрольных (надзорных) органов;
- информационное обеспечение контрольной (надзорной) деятельности в Томской области.

В целях реализации указанного перечня мероприятий контрольными (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 информационных решений (ресурсов), утверждение программ профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям направленных на совершенствование контрольно-надзорной деятельности в Томской области.

Поскольку основной задачей реформы контрольно-надзорной деятельности является переориентация на проведение профилактических мероприятий, указанному направлению контрольно-надзорной деятельности уделяется все больше внимания.

В рамках исполнения мероприятий («дорожной карты») «Внедрение в Томской области целевых моделей упрощения процедур ведения бизнеса и повышения инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации», утвержденных распоряжением Администрации Томской области от 01.03.2017 № 121-ра, Уполномоченным принято участие в общественном обсуждении проектов программ профилактики нарушений обязательных требований на 2023 год, разработанных контрольно-надзорными органами Томской области. Изучение проектов программ профилактики осуществлялось с позиции субъектов предпринимательской деятельности, а также исходя из того, что профилактические мероприятия в свете реформы контрольно-надзорной деятельности должны стать ключевыми в работе контролеров, а эффективность мероприятий является показателем эффективности работы контрольных (надзорных) органов.

По результатам анализа проектов программ профилактики их разработчикам были направлены предложения и замечания в целях соблюдения Правил разработки и утверждения контрольными (надзорными) органами программы профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, утвержденных постановлением Правительства РФ от 25.06.2021 № 990, а также совершенствования их содержания. Кроме того, 25.11.2022 на заседании межведомственной рабочей группы по вопросам защиты прав предпринимателей и рабочей группы по реализации Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», где принимали участие представители контрольных (надзорных) органов Томской области, Уполномоченным представлена информация о типичных ошибках, допускаемых при разработке программ профилактики нарушений обязательных требований:

- отсутствие или чрезмерно краткое описание раздела, характеризующего текущее развитие профилактической деятельности;
- отсутствие информации о должностных лицах или структурных подразделениях, ответственных за реализацию того или иного вида профилактического мероприятия;
- неполное описание прав подконтрольных субъектов при проведении профилактических мероприятий;
- отсутствие оснований проведения профилактических мероприятий, ожидаемой эффективности и результата проведения того или иного профилактического мероприятия.

Также было отмечено, что несмотря на то, что в Федеральном законе № 248-ФЗ профилактическим мероприятиям посвящена целая глава 10, добавлены такие новые виды мероприятий, как меры стимулирования добросовестности, консультирование, самообследование, в рассмотренных Уполномоченным проектах программ профилактики нарушений обязательных требований разработчики ограничивались стандартными видами профилактических мероприятий: консультирование, информирование, профилактический визит, обобщение правоприменительной практики. 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.

Большинство предложений Уполномоченного было учтено контрольными (надзорными) органами при утверждении программ профилактики нарушений обязательных требований на 2023 год.

Основной задачей, поставленной государством на 2022 год в рамках реформы контрольно-надзорной деятельности, стало сокращение административной нагрузки на предпринимателей при одновременном соблюдении интересов общества и государства. В рамках реализации указанной задачи выполнена инвентаризация обязательных

требований и правил ведения бизнеса, прекратили действие избыточные и устаревшие нормы («регуляторная гильотина»), в отношении остальных проведена актуализация. Как отметил заместитель Председателя Правительства Российской Федерации – Руководитель Аппарата Правительства Российской Федерации Д.Ю. Григоренко, в рамках «регуляторной гильотины» из примерно 318 тысяч правил и норм около 143 тысяч признаны избыточными и отменены. Еще порядка 120 тысяч нормативных документов были актуализированы. В результате российские предприниматели сэкономили около 200 млрд рублей»⁵.

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, запущенный в работу постановлением Правительством РФ от 06.02.2021 № 128 «Об утверждении Правил формирования, ведения и актуализации реестра обязательных требований», активно наполнялся контрольными (надзорными) органами в течение всего 2022 года. В настоящее время Реестр представляет собой 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. Как отмечало Минцифры России, Реестр обладает широкими возможностями⁶:

- автоматическое определение в текстах нормативных актов обязательных требований;
- проверка нормативных правовых актов на дублирование;
- использование Реестра, как единой платформы для взаимодействия всех заинтересованных в развитии федеральной государственной информационной системы сторон (правовых экспертов, органов надзора, правительственных аналитиков и пр.);
- отслеживание устаревших правовых норм и пересмотр актов с обязательными требованиями;
- возможность анализировать наиболее частые нарушения и выявлять причины.

Справочники обязательных требований, содержащиеся в Реестре, в перспективе позволят получать контрольными (надзорными) органами актуальную аналитику по наиболее проблемным для бизнеса обязательным требованиям – количество выявленных нарушений, статистику обжалования результатов проверок в разрезе конкретных требований.

Вместе с тем использование Реестра обязательных требований субъектами предпринимательской деятельности позволяет им не только упростить работу с юридическими текстами, но также:

- минимально контактировать с органами контроля и надзора;

⁵ <https://rg.ru/2022/10/19/dmitrij-grigorenko-pravitelstvo-otmenilo-143-tysiachi-obiazatelnyh-trebovanij-k-biznesu.html>

⁶ https://digital.gov.ru/ru/events/40486/?utm_referrer=https%3a%2f%2fyandex.ru%2f

- сократить время на изучение нормативных правовых актов, выбирая лишь самую необходимую информацию из официальных текстов;
- сориентировать в правовом поле начинающих предпринимателей, открывающих тот или иной бизнес;
- минимизировать число нарушений.

В целом 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.

Стоит отметить, что в 2022 году в ходе реализации реформы контрольно-надзорной деятельности с учетом санкционных вызовов государством был принят целый ряд важных изменений в федеральном законодательстве, направленный на снижение административного давления на бизнес:

1. Постановлением Правительства Российской Федерации от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» введен так называемый «мораторий» на плановые и внеплановые проверки бизнеса достаточно широкого действия:

- «мораторий» действовал в отношении всех категорий контролируемых лиц, а не только в отношении субъектов МСП;
- приведен закрытый перечень оснований и видов государственного контроля, объектов и видов деятельности, в отношении которых «мораторий» не действовал;
- прямо закреплен запрет на подмену контрольных (надзорных) мероприятий административными расследованиями.

Как следует из статистики, приведенной статс-секретарем – заместителем Министра экономического развития Российской Федерации А.И. Херсонцевым, «до моратория в 2019 году – 1,5 млн проверочных мероприятий, в 2020-м – снижение до 400 тыс., в 2021-м – с учетом снятия ковидных ограничений – возврат до 880 тыс., а в 2022-м всего порядка 360 тыс. проверок». Такая тенденция, по его словам, объясняется тем, что в 2022 году мораторий распространялся на все организации вне зависимости от их размера: планомерно проверять можно было только организации в определенных сферах и в случае, если организации отнесены к категории с высокими рисками⁷.

2. В Кодекс об административных правонарушениях РФ (далее – КоАП РФ) внесены поправки, направленные на смягчение административной ответственности для бизнеса и усиление правозащитной роли региональных уполномоченных:

- введена ст. 4.1.2, согласно которой для субъектов малого и среднего предпринимательства – юридических лиц, включая социально ориентированных некоммерческих организаций, в случае совершения правонарушения административный штраф должен назначаться в размере как для индивидуального предпринимателя, а если такая ответственность не предусмотрена, то в половинном размере от штрафа для юридических лиц.

⁷ <https://www.kommersant.ru/doc/5784490>

Указанное нововведение устранило несправедливость, неоднократно ранее отмеченную собственниками юридических лиц, отнесенных к малому бизнесу, которые, в случае их привлечения к административной ответственности, несли наказание наравне с крупным бизнесом.

- Изменениями в статью 2.1 КоАП РФ предусмотрено, что организация не подлежит административной ответственности в случаях, если за те же действия (бездействие) привлечены к ней должностные лица организации, работники этой организации или директор. Таким образом, фактически введен запрет на одновременное привлечение к ответственности бизнеса и его работников.

Введение указанной нормы также было давно ожидаемым снижением административной нагрузки на бизнес, поскольку ранее должностные лица, возбуждающие дела об административных правонарушениях, использовали практику привлечения к административной ответственности руководителя организации, а через некоторое время - и юридического лица за то же административное правонарушение.

- Изменениями в статью 4.4 КоАП РФ установлены правила назначения административного наказания для субъектов малого и среднего предпринимательства, если при проведении одного контрольного (надзорного) мероприятия в ходе госконтроля и надзора или муниципального контроля выявлены два или более административных правонарушения. Согласно нововведениям, в случае, когда административная ответственность предусмотрена одной и той же статьей КоАП РФ (её частью) или закона субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях, наказание должно назначаться как за совершение одного административного правонарушения. То есть частично введен принцип «одна проверка – одна санкция», когда административные штрафы не суммируются в рамках одной проверки. До 06.04.2022 решение наказать однократно или за каждый факт нарушения было отдано на усмотрение правоприменителя, в результате чего по результатам одного контрольного (надзорного) мероприятия в отношении предпринимателя могло быть составлено несколько протоколов об административных правонарушениях и назначено несколько административных штрафов:

- изменениями в статью 4.1.1 КоАП РФ правило о замене административного штрафа на предупреждение за впервые совершенное правонарушение распространено на все категории контролируемых лиц;

- согласно изменениям в статью 28.1 КоАП РФ, дело об административном правонарушении, связанное с несоблюдением обязательных требований, являющихся предметом государственного контроля (надзора) в рамках Федерального закона № 248-ФЗ, не может быть возбуждено без проведения контрольного мероприятия, проверки и оформления акта по результатам такого мероприятия со взаимодействием с контролируемым лицом;

- статья 25.5.1 КоАП РФ дополнена положениями, согласно которым уполномоченные по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации, наряду с Уполномоченным при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, по ходатайству лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном

правонарушении в области предпринимательской деятельности, могут быть допущены к участию в деле в качестве защитников. Данные изменения, как отмечено разработчиком закона, приняты в целях повышения роли уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации в правозащитной деятельности.

Стоит отметить, что до внесения указанных изменений уполномоченные по защите прав предпринимателей в субъектах РФ (а также сотрудники их аппаратов) принимали участие в судебных заседаниях в качестве защитников субъектов предпринимательской деятельности в соответствии со статьей 25.5.1 КоАП РФ на основании доверенностей, выданных Уполномоченным при Президенте РФ по защите прав предпринимателей. После вступления в силу изменений в статье 25.5.1 КоАП РФ региональные уполномоченные в субъектах РФ, в том числе бизнес-омбудсмен Томской области, начали вступать в дела в об административных правонарушениях в качестве защитников субъектов предпринимательской деятельности.

Внесенные в КоАП РФ изменения положительно восприняты бизнес-сообществом как мера, направленная на поддержку предпринимательской деятельности и снижение административного давления.

В 2022 году аппаратом Уполномоченного при Президенте РФ совместно с экспертами был составлен Индекс «Административное давление – 2022» (далее – Индекс), вошедший в ежегодный доклад федерального бизнес-омбудсмана Президенту РФ В.В. Путину. Индекс, составляемый четвертый 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. Как отмечено составителями Индекса, проблемы контрольно-надзорной деятельности, выявленные Индексом, стали одним из оснований для принятия нового законодательства о контроле и надзоре, установившего приоритет профилактического подхода и значительно усилившего надзор за контрольно-надзорной деятельностью со стороны органов прокуратуры.

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 Р1) (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 организаций и индивидуальных предпринимателей, подвергнутых контролю и надзору от общего числа подконтрольных (Р2);

- доля профилактических мероприятий в общем количестве контрольных (надзорных) и профилактических мероприятий (Р3).

Следует отметить, что показатели Р1 и Р2 были интегрированы в 2022 году в показатели Национального рейтинга состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации, показатель Р3 был впервые включен в Индекс по просьбе региональных бизнес-омбудсменов и контрольных (надзорных) органов.

В Индексе были отмечены следующие общие для всех регионов тенденции в сфере контрольно-надзорной деятельности:

– число проведенных проверок не влияет напрямую на статистику случаев причинения вреда: общее число контрольных мероприятий в целом по Российской Федерации выросло практически в два раза, но число случаев причинения вреда продолжало снижаться;

– снижение суммы штрафов при одновременном увеличении их количества: согласно приведенным в Индексе сведениям, общий объем штрафов по стране по итогам 2021 года по административным делам в сфере экономики составил 30,3 млрд. рублей, что на 12 млрд. рублей меньше, чем в 2020 году, но количество штрафов более 1 млн., что на 86 892 ед. больше в сравнении с указанным периодом;

– ответственность должностных лиц контрольных (надзорных) органов за нарушения при проведении проверочных мероприятий продолжает оставаться непропорциональной их полномочиям: 85 процентов таких нарушений заканчиваются предупреждениями.

Как и годом ранее, Томской области не удалось попасть в число лидеров по оценке Индекса. Одна из причин этого связана, вероятно, с тем, что на фоне действовавшего в 2021 году моратория на проведение плановых проверок практиковались случаи замены проверок иными проверочными мероприятиями, заканчивающимися назначением наказания, увеличения проведенных проверочных мероприятий относительно количества подконтрольных субъектов, снижения числа случаев применения предупреждений и т.д.

Непростую ситуацию взаимоотношений бизнеса и власти в Томской области в сфере контроля (надзора) показали также и результаты оценки состояния инвестиционного климата Томской области, проведенной Агентством стратегических инициатив в апреле 2022 года на основе опроса субъектов предпринимательской деятельности. Согласно результатам оценки (раздел Б2 «Административное давление»), в Томской об-

ласти в 2022 году в сравнении с 2021 годом произошел рост среднего количества контрольно-надзорных мероприятий в год, а также отмечается незначительная доля предупреждений от общего числа наказаний.

Полагаем, что причиной указанной оценки бизнесом уровня административного давления стало то, что предприниматели не ощущают положительного эффекта от реализации реформы контрольно-надзорной деятельности, воспринимают ее критически, полагая, что она не приводит к снижению нагрузки на бизнес и обеспечению принципиально более высокого уровня защиты его интересов. Можно выделить несколько ключевых проблем в данной сфере, негативно влияющих на оценку уровня административного давления бизнесом и на результативность мероприятий реформы контрольно-надзорной деятельности в целом.

1. Наличие значительного количества видов контроля (надзора), на которые не распространяется Федеральный закон № 248-ФЗ и, соответственно, вводимые Правительством РФ моратории на проведение контрольных-надзорных мероприятий: 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 контроля (надзора), проводимые в отношении большинства субъектов предпринимательской деятельности и связанные с наибольшими издержками для них, выведены из-под действия указанного федерального закона.

Так, к Уполномоченному обратилась охранная организация, в отношении которой Управлением Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации по Томской области (далее – Управление Росгвардии по Томской области) было возбуждено проведение плановой выездной проверки. Заявитель был убежден, что у Управления Росгвардии по Томской области отсутствовали правовые основания для проведения плановой выездной проверки, поскольку в соответствии с пунктом 1 Постановления Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» (далее – Постановление № 336) в 2022 году не проводятся плановые контрольные (надзорные) мероприятия, плановые проверки при осуществлении видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля, порядок организации и осуществления которых регулируется Федеральным законом «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Однако по результатам анализа положений подпункта 8 пункта 5 статьи 2 Федерального закона № 248-ФЗ, пояснений Управления Росгвардии по Томской области, Уполномоченным был сделан вывод о законности проведения в отношении охранной организации плановой выездной проверки, поскольку положения Федерального закона № 248-ФЗ не применяются к организации и осуществлению федерального государ-

ственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации в области частной охранной деятельности. Проверка в отношении организации была проведена.

2. Большой перечень оснований для проведения внеплановых проверок без согласования с органами прокуратуры.

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

В силу положений Постановления № 336, которым был введен мораторий на проведение контрольных (надзорных) мероприятий в 2022 году, без согласования с органами прокуратуры могли проводиться проверки по поручению Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации, Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации и ряд других оснований для проведения контрольно-надзорных мероприятий.

Поэтому, несмотря на активную работу органов прокуратуры Томской области по недопущению проведения в 2022 году около 60% внеплановых проверок, инициированных органами контроля (надзора), внеплановые проверки, не требующие согласования с органами прокуратуры, продолжали проводиться в обычном режиме.

Кроме того, сотрудниками полиции продолжали проводиться контрольные мероприятия, не урегулированные положениями Федерального закона № 248-ФЗ, и направленные на возбуждение в отношении предпринимателей дел об административных правонарушениях. Широкий спектр полномочий сотрудников полиции позволял им проводить как контрольные закупки, направленные на проверку соблюдения законодательства о реализации алкогольной продукции в заведениях общественного питания в открытой таре, реализации контрафактного товара, так и сразу составлять протоколы об административных правонарушениях, касающихся несоблюдения правил благоустройства территории.

В совокупности действия контролеров и сотрудников полиции, направленные на проверку соблюдения обязательных требований субъектами предпринимательской деятельности, негативно оценивались хозяйствующими субъектами как фактор административного давления на бизнес в условиях объявленного Правительством РФ моратория на проведение контрольных (надзорных) мероприятий.

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 («теневой бизнес»), как правило, не подпадают под контрольную (надзорную) деятельность.

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.

В связи с чем вызывает оптимизм введенные на 2023 год постановлением Правительства РФ от 01.10.2022 № 1743 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 г. N 336» изменения, дающие право контрольным субъектам обращаться к органам контроля (надзора) с просьбой о замене плановой проверки профилактическим визитом.

3. 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 полужурнальной 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.

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

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 субъек-

екта 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.

Указанная норма действует с 2016 года, однако, как показывают Индекс и опросы предпринимателей последних, контрольно-надзорные органы стали реже применять ст. 4.1.1 КоАП РФ в отношении субъектов предпринимательской деятельности. Такую ситуацию можно объяснить тем, что предупреждение как мера ответственности не может быть применено в случае, когда предприниматель ранее уже привлекался к административной ответственности, и срок давности еще не истек. При этом, поскольку проверочные мероприятия в условиях риск-ориентированного подхода, в первую очередь, проводятся в отношении субъектов предпринимательской деятельности, которые ранее уже допускали нарушение обязательных требований, в отношении них не может быть применено предупреждение при выявлении повторного нарушения. Также контролеры отмечают, что не применяется предупреждение в тех ситуациях, когда в результате административного правонарушения был причинен вред охраняемым законом ценностям.

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 представитель организации, привлекаемый Административной комиссией Советского района г. Томска к административной ответственности, предусмотренной частью 3 статьи 8.10 КоАП Томской области, в связи с нарушением правил благоустройства (размещение информационного табло на фасаде здания). За совершение указанного правонарушения заявителю грозил административный штраф до 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 письмом в административную комиссию, которая приняла пояснения Уполномоченного и назначила должностному лицу 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 проверок в 2022 году, направленное на снижение 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 связи с тем, что контрольно-надзорные органы в отчетном году направили свою активность на профилактические мероприятия, вопросы, связанные с их проведением, занимали существенную долю среди обращений предпринимателей к Уполномоченному в сфере контроля (надзора). В первую очередь, заявители просили предоставить

разъяснения о порядке, сроках и последствиях проведения профилактического визита. Несмотря на то, что в силу пункта 8 статьи 52 Федерального закона № 248-ФЗ, по результатам профилактического визита не могут выдаваться предписания об устранении нарушений обязательных требований, большинство хозяйствующих субъектов выразило опасения, что в случае выявления в их деятельности нарушений в ходе профилактического визита, контролер в дальнейшем обязательно инициирует внеплановую проверку их деятельности. Поэтому, реализуя право, установленное пунктом 6 статьи 52 Федерального закона № 248-ФЗ, подконтрольные субъекты отказывались от проведения обязательного профилактического визита, в то время как данное профилактическое мероприятие является способом внутреннего аудита деятельности хозяйствующего субъекта на предмет нарушения обязательных требований и возможности их устранения без негативных последствий для бизнеса в виде административных штрафов.

В целях снижения недоверия бизнеса к профилактическим визитам, отношения к ним как к полноценной проверке и поводу для привлечения к ответственности, Правительством РФ в конце 2022 года на портале «Госуслуги» запущен специальный сервис обратной связи о профилактических визитах, где предприниматель может выразить свое мнение по итогам проведенного профилактического визита.

Со своей стороны, Уполномоченный также ставил своей основной задачей на 2022 год в контрольно-надзорной сфере налаживание взаимодействия между контрольными (надзорными) органами и предпринимателями, помощь в выстраивании таких отношений, где предприниматели не должны бояться контролеров, а воспринимать их как помощников в соблюдении обязательных требований. Для этого использовались следующие механизмы:

- проведение совместных с контрольно-надзорными органами обучающих семинаров (вебинаров) для субъектов предпринимательской деятельности (Управление Роскомнадзора по Томской области, Управление Россельхознадзора по Новосибирской и Томской областям, Департамент ветеринарии по Томской области и другие);

- разработка пошаговых инструкций по темам, вызывающим у бизнеса сложности в понимании (инструкция для предпринимателей, реализующих мясо-молочную продукцию, инструкция для владельцев автосервиса по соблюдению экологических требований и другие);

- информирование о способах самоконтроля с использованием информационных ресурсов: Реестра обязательных требований, проверочных листов, перечней обязательных требований, размещенных на сайтах контрольно-надзорных органов, программ профилактики обязательных требований; привлечение контролеров для оказания консультативной помощи, в том числе, посредством профилактического визита.

Стоит отметить, что не все хозяйствующие субъекты решили воспользоваться послаблением в контрольной(надзорной) деятельности в 2022 году для самоконтроля и устранения самостоятельно выявленных нарушений, есть и недобросовестные бизнесмены, которые расценили мораторий как возможность не соблюдать законодательство, переходить на «серые» схемы.

Поэтому разъяснение предпринимателям необходимости соблюдения обязательных требований в целях недопущения причинения вреда жизни и здоровью граждан, имущественного ущерба, вреда окружающей среде остается важным мероприятием, направленным, снижение административного давления на бизнес. Такая работа велась бизнес-омбудсменом как на встречах с предпринимателями, включая выездные мероприятия в районах области, так и посредством использования современных электронных ресурсов: социальных сетей Уполномоченного, специально созданного телеграм-канала «Бизнес-омбудсмен - Томская область».

Кроме того, в 2022 году Уполномоченным было продолжено проведение совместных с прокуратурой Томской области мероприятий, направленных на снижение административного давления на бизнес: встречи с предпринимателями, рассмотрение обращений, проведение рабочих групп, направленных на решение системных проблем субъектов предпринимательской деятельности.

Вместе с тем полагаем, что помимо мероприятий, принимаемых на местах для снижения административного давления на бизнес, существенному улучшению административного климата способствовало бы внесение изменений в федеральное законодательство:

- о распространении принципов Федерального закона № 248-ФЗ на все виды государственного контроля (надзора), независимо от того, подпадают они под действие данного федерального закона или нет;

- о возможности проведения внепланового контрольного (надзорного) мероприятия по итогам профилактического визита только случаях, когда по его результатам был установлен факт причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям;

- об обязательности учета в Едином реестре контрольных (надзорных) мероприятий сведений о контрольных (надзорных) мероприятиях, проводимых без взаимодействия с контролируемыми лицами, а также об административных расследованиях.

2.5. Отношения в сфере налогообложения

Анализ обращений, поступивших Уполномоченному в 2022 году, показывает, что из года в год неизменно остается высоким количество обращений субъектов предпринимательской деятельности по вопросам реализации налоговыми органами функций налогового контроля, а также иных полномочий, возложенных на налоговые органы.

Основная часть обращений касалась соблюдения прав и законных интересов налогоплательщиков при проведении камеральных и выездных налоговых проверок, а также разъяснения изменений налогового законодательства, порядка и сроков уплаты налоговых платежей, оснований для применения налоговых льгот и т.д.

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 статистических данных Федеральной налоговой службы России за 2022 год, в консолидированный бюджет РФ поступило около 33,3 трлн рублей⁸, что, в условиях беспрецедентного санкционного давления на экономику РФ и проведения специальной военной операции, соизмеримо с показателями 2021 года (36,6 трлн рублей). В Томской области по состоянию на 01.11.2022 налогов, сборов и иных обязательных платежей было собрано 273 136 997 000 рублей (за 12 месяцев 2021 года – 300 993 900 000 рублей).

По экспертным расчетам, высокий уровень поступлений в консолидированный бюджет сложился за счет роста эффективности налогового администрирования. Вместе с тем, согласно данным Аналитического портала ФНС России (<https://analytic.nalog.gov.ru/>), только за 1 полугодие 2022 года на 63,9% увеличилось количество выездных налоговых проверок по сравнению с аналогичным периодом 2021 года. Причину указанного роста налоговые органы объясняют завершением выездных налоговых проверок, назначенных в предыдущих периодах, в том числе приостановленных в период действия моратория, введенного в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 02.04.2020 № 409 «О мерах по обеспечению устойчивого развития экономики».

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. Поэтому в картотеке Арбитражного суда Томской области отмечается все меньше дел, направленных на оспаривание результатов налоговых проверок.

Снижению негативных последствий судебных споров с налоговыми органами для бизнеса должен способствовать и стартовавший в 2022 году проект ФНС России по созданию центра компетенций – «Площадка реструктуризации долга» на базе Межрегиональной инспекции по управлению долгом. Цель проекта - оказать содействие налогоплательщикам, испытывающим трудности с платежеспособностью путем проведения согласительных процедур. В форме конструктивного диалога рассчитываются возможности восстановления платежеспособности и выбор наиболее эффективного способа реабилитации. Выбор обоснованного способа урегулирования задолженности – это не

⁸ <https://analytic.nalog.gov.ru/>

только один из эффективных механизмов погашения бюджетного долга, но и способ сохранения бизнеса должника.

По данным ФНС России, в рамках указанного проекта за 2022 год налоговыми органами РФ заключено и утверждено арбитражными судами 592 мировых соглашения с юридическими и физическими лицами на сумму 16,7 млрд руб., что значительно превышает показатели прошлых лет. В частности, сумма урегулированного долга по сравнению с аналогичным периодом 2021 года выросла на 124,2%⁹.

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 налогоплательщиком налога, например, в случае ретроспективного изменения кадастровой стоимости объектов недвижимого имущества. Дело в том, что в соответствии с пунктом 7 статьи 78 НК РФ заявление о зачете или о возврате суммы излишне уплаченного налога может быть подано в течение трех лет со дня уплаты указанной суммы, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации о налогах и сборах или по результатам взаимосогласительной процедуры в соответствии с международным договором Российской Федерации по вопросам налогообложения. В таких случаях налоговые органы в ходе административных процедур осуществляют возврат излишне уплаченного налога или его зачет в счет текущих платежей налогоплательщика. Однако, в том случае, если переплата образовалась за более длительный срок, чем три года, вернуть излишне уплаченную сумму налога можно только в судебном порядке.

Так, к Уполномоченному обратился индивидуальный предприниматель – собственник земельного участка. 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 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 2015-2018 годы ему было отказано со

⁹ https://www.nalog.gov.ru/rn70/news/activities_fts/13126019/

ссылкой на статью 78 НК РФ, которая, согласно позиции налоговых органов, не позволяет провести перерасчет в течение трех лет со дня уплаты налога. Общая сумма переплаты за указанный период составила 21249 рублей.

В целях оказания содействия предпринимателю в защите его прав и законных интересов Уполномоченный оказал ему помощь в подготовке искового заявления в суд, отзывов и иных процессуальных документов. Доводы искового заявления были основаны на позиции Конституционного Суда Российской Федерации, который в определении от 26.03.2019 № 815-О указал следующее: «Закрепление в статье 78 Налогового кодекса Российской Федерации трехлетнего срока давности для возврата излишне уплаченного налога не препятствует налогоплательщику в случае пропуска указанного срока обратиться в суд с иском о возврате из бюджета переплаченной суммы в порядке гражданского или арбитражного судопроизводства, и в этом случае действуют общие правила исчисления срока исковой давности - со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своего права». Таким образом, судебная практика однозначно допускает взыскание суммы излишне уплаченного налога в судебном порядке с учетом общих правил исчисления срока исковой давности.

В ходе судебного рассмотрения спора налоговый орган принял решение зачесть излишне уплаченную сумму, являющуюся предметом спора, в счет уменьшения земельного налога предпринимателя за 2021 год, подлежащий уплате до 01.12.2022, права налогоплательщика были восстановлены.

Судебных споров по указанной категории дел можно было избежать в случае принятия ФНС России результатов сложившейся судебной практики и разъяснения нижестоящим налоговым органам о возможности зачета или возврата переплаты по налогам, образовавшейся за более чем трехлетний срок.

Полагаем, что с 2023 года указанная проблема разрешится в связи с вступлением в силу Федерального закона от 14.07.2022 № 263-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации», которым введен институт Единого налогового счета (далее – ЕНС). В соответствии со статьей 79 НК РФ, измененной указанным законом, налогоплательщик, плательщик сбора, плательщик страховых взносов и (или) налоговый агент вправе распорядиться суммой денежных средств, формирующих положительное сальдо его единого налогового счета, путем возврата этой суммы на открытый ему счет в банке в порядке, предусмотренном настоящей статьей, без ограничений по срокам. Однако в начальное сальдо ЕНС не попадет переплата, по которой истекло 3 года по состоянию на 31.12.2022.

Другой проблемой, которую обозначают субъекты предпринимательской деятельности, обращающиеся к Уполномоченному, является 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.

В качестве проблемы взаимодействия с налоговыми органами субъекты предпринимательской деятельности отмечают распространенную среди налоговых инспекторов практику вызова в инспекцию посредством телефонного звонка для дачи пояснений, без разъяснения оснований необходимости явки, процессуального статуса приглашаемого лица.

Между тем, в силу статей 82 и 90 НК РФ вызов свидетеля на допрос является одной из форм налогового контроля. При этом неявка либо уклонение от явки без уважительных причин лица, вызываемого по делу о налоговом правонарушении в качестве свидетеля, является налоговым правонарушением. Несмотря на то, что в НК прямо не установлен способ вызова свидетеля на допрос, он должен вызываться повесткой налогового органа, в которой указывается, кто вызывается в качестве свидетеля, куда, к кому, в какой день и час ему следует прибыть для дачи показаний. Форма повестки утверждена письмом ФНС России от 15.01.2019 № ЕД-4-2/356@ «О направлении рекомендуемых форм документов, используемых налоговыми органами при реализации своих полномочий в отношениях, регулируемых законодательством о налогах и сборах». Таким образом, предприниматель, вызываемый для дачи показаний в качестве свидетеля, должен получить соответствующую повестку, из которой ему будет понятно, в связи с чем он вызывается, для каких целей и каковы последствия неявки.

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 статьей 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 (пункт 3 статьи 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 одного налога при наличии переплаты по другому налогу, 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.

Полагаем, что с 2023 года, в связи с введением ЕНС и внесением изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации, часть проблем бизнеса, вызванных блокировкой счетов, будет решена ввиду следующего:

- поступившая на ЕНС сумма распределяется между обязательствами налогоплательщика пропорционально, что исключает образование переплаты по одному налогу при одновременной недоимки по другому;

- налоговые органы начнут вести реестр, куда будут вносить все решения о взыскании и все поручения банкам на списание и перечисление задолженности в бюджетную систему. Дополнительно в реестре укажут информацию о том, какие счета плательщика подлежат блокировке. Помимо этого в реестр поместят судебные решения (если недоимку взыскали через суд), а также постановления о взыскании за счет имущества. Таким образом, для налогоплательщика будут прозрачны основания блокировки его счетов, что позволит принять меры, направленные на недопущение такой ситуации или ее оперативное устранение;

- согласно новой редакции пункта 7 статьи 46 НК РФ, налоговые органы наделяются правом взыскивать с налогоплательщика сумму, не превышающую отрицательное сальдо. Как только сальдо станет нулевым или положительным, поручение банку на списание аннулируется;

- на банки возлагается обязанность проводить ежедневный мониторинг состояния сальдо налогоплательщика, у которого заблокирован счет. Блокировка будет снята не позднее одного дня после того, как в реестре появятся сведения о нулевом, либо положительном сальдо, или дня, когда налоговый орган получит документы об уплате недоимки;

- в соответствии с изменениями статей 46, 47, 76 НК РФ внесено уточнение, согласно которому взыскивать задолженность и блокировать счет индивидуального

предпринимателя можно только в случае, если он не утратил своего статуса индивидуального предпринимателя.

Обо всех изменениях законодательства, связанных с применением ЕНС с 2023 года, налоговые органы подробно рассказывали на многочисленных обучающих мероприятиях, проводимых для субъектов предпринимательской деятельности, в том числе, организованных совместно с Уполномоченным.

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

Так, к Уполномоченному обратился индивидуальный предприниматель, применяющий патентную систему налогообложения, в связи со сложностями, возникшими при уменьшении суммы налога на произведенные страховые взносы. В ходе рассмотрения обращения было установлено, что при получении в 2021 году патента предприниматель указал, что будет привлекать одного наемного работника, однако, в течение всего срока действия патента работал один в связи с отсутствием производственной необходимости. Когда он обратился в налоговую инспекцию за уменьшением суммы налога на сумму уплаченных страховых взносов, налоговым органом было произведено уменьшение только на 50% от суммы налога, подлежащего уплате, поскольку, согласно патенту, он должен был привлекать наемных работников, в связи с чем не подходил под категорию налогоплательщиков, указанных в пункте 1.2 статьи 346.51 НК РФ, имеющих право на уменьшение суммы налога в размере 100% от уплаченных страховых взносов.

В целях оказания содействия заявителю в защите его прав и законных интересов Уполномоченным была оказана помощь в подготовке обжалования решения налоговой инспекции в вышестоящую инстанцию – Управление ФНС России по Томской области, которое поддержало доводы предпринимателя, отменив решение инспекции. Индивидуальному предпринимателю был произведен перерасчет суммы налога, уплаченного в связи с применением патентной системы налогообложения, сумма налога была уменьшена на сумму страховых взносов на обязательное страхование в размере 100%.

Однако в некоторых случаях проблемы предпринимателей в налоговой сфере возникают в связи с незнанием действующего законодательства и вносимых в него изменений. Многие предприниматели, применяющие специальные налоговые режимы и использующие в своей деятельности принадлежащие им объекты недвижимого имущества, искренне уверены в действии предусмотренной для них законодательством льготы по уплате налога на имущество. Между тем, в силу пункта 5 статьи 407 НК РФ, с 2017 года налоговая льгота не предоставляется в отношении объектов налогообложения, включенных в перечень, определяемый в соответствии с пунктом 7 статьи 378.2 НК РФ, в отношении объектов налогообложения, предусмотренных абзацем 2 пункта 10 статьи 378.2 НК РФ, а также в отношении объектов налогообложения, кадастровая стоимость каждого из которых превышает 300 миллионов рублей, даже если указанное имущество используется для осуществления предпринимательской деятельности лицами, применяющими специальные налоговые режимы.

К примеру, к Уполномоченному обратился индивидуальный предприниматель, применяющий упрощенную систему налогообложения, в связи с тем, что за 2021 год ему был начислен налог в размере около 200 000 рублей в отношении административного здания, используемого им для осуществления деятельности. Заявитель полагал, что налоговыми органами допущена ошибка, поскольку он многие годы осуществляет данный вид деятельности и всегда пользовался льготой по уплате налога на имущество. В ходе изучения обращения Уполномоченным было установлено, что принадлежащий заявителю объект недвижимости – здание магазина – распоряжением Департамента по управлению государственной собственностью Томской области от 25.10.2020 № 118-О был включен в перечень объектов для целей налогообложения на 2021 год исходя из кадастровой стоимости (определяемый в соответствии с пунктом 7 статьи 378.2 НК РФ) как торговый объект. В результате чего, с учетом положений пункта 5 статьи 407 НК РФ, предприниматель был лишен льготы по уплате налога на имущество в отношении указанного объекта.

В такой ситуации, поскольку заявитель не обладал суммой, необходимой для единовременной уплаты налога, Уполномоченный рекомендовал ему обратиться в налоговые органы с заявлением о предоставлении рассрочки по уплате налога, а также оказал помощь в подготовке необходимых документов.

В целом же взаимодействие Уполномоченного с Управлением ФНС России по Томской области в 2022 году было 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.

В 2022 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 31.12.2022 в качестве плательщиков данного налога в регионе было заре-

гистрировано 38535 человек (физические лица – 36639, индивидуальные предприниматели – 1896)¹⁰. Таким образом, за год количество самозанятых граждан увеличилось более чем на 16000 человек. Для сравнения: субъектов малого и среднего предпринимательства в Томской области по состоянию на 10.01.2023 зарегистрировано 39111 единиц.

Однако, несмотря на существенный рост числа самозанятых в Томской области и в Российской Федерации в целом, их правовой статус остается неопределенным, что вызывает некоторые материально-правовые и процессуальные сложности.

Условия начала осуществления деятельности лицами, применяющими НПД, а также порядок исчисления и уплаты налога регламентируются 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). Между тем, положения статьи 2 ГК РФ, в которой содержится легальное определение понятия «предпринимательская деятельность», не позволяют отнести самозанятых к числу лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность. 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.

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 рассогласованность 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 в отдельных сферах создает серьезную конкуренцию индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам.

¹⁰ <https://rmsp.nalog.ru/statistics2.html>

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 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 пенсионных отчислений 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 Социальный 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 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 реализовывать 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.

Для решения указанной проблемы 29.12.2022 принят Федеральный закон № 580-ФЗ «Об организации перевозок пассажиров и багажа легковым такси в Российской Федерации, о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации», вступающий в силу 01.09.2023. Согласно указанному закону, самозанятые будут вправе получать разрешения на работу в такси без регистрации в качестве индивидуальных предпринимателей при условии заключения договора со службой заказа легкового такси, которая осуществляет свою деятельность через интернет.

2.6. Административная ответственность

В 2022 году, как и годом ранее, в структуре обращений Уполномоченному значимое место занимали обращения субъектов предпринимательской деятельности по вопросам оказания помощи в защите прав и законных интересов в связи с привлечением к административной ответственности – 11,4% от общего числа жалоб. Заявители обращались как с устными просьбами проконсультировать по отдельным процессуальным процедурам, срокам, требованиям к документам, так и просили бизнес-омбудсмена вступить в административное производство по делам, когда предпринимателей привлекали к административной ответственности.

Как правило, представители малого бизнеса – индивидуальные предприниматели и небольшие организации – не имеют своего штатного юриста, а обращение за юридической помощью часто связано со значительными расходами, которые могут превысить размер административного наказания в случае привлечения к административной ответственности. В связи с чем многие предприниматели в случае возбуждения в отношении них дел об административных правонарушениях или оставляют без внимания данное обстоятельство, не принимая каких-либо защитных действий, или пытаются решить ситуацию собственными силами, что не всегда приводит к положительному результату ввиду недостаточности правовых 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, в отношении которого Административной комиссией Советского района г. Томска было вынесено постановление о привлечении к административной ответственности, предусмотренной частью 3 статьи 8.10 Кодекса Томской области об административных правонарушениях, за нарушение правил благоустройства и нанесение рисунков на фасад здания. Причем о привлечении общества к ответственности стало известно только после того, как судебные приставы-исполнители списали сумму назначенного административного штрафа в размере 50 000 рублей со счета юридического лица. При изучении обстоятельств дела было установлено, что в апреле 2022 года к руководителю общества обратились сотрудники администрации Советского района Города Томска с устной просьбой очистить фасад здания от надписей, сделанных неизвестными лицами. Директор общества обязался привести стену в надлежащий вид и исполнил просьбу в оговоренный срок. Одновременно в отношении общества сотрудником администрации района был составлен протокол об административном правонарушении, о чем общество информацией не обладало: почтовое отделение по каким-то причинам не уведомило представителя общества о поступившем письме-уведомлении, по электронной почте или телефонным звонком сотрудник администрации также не посчитал необходимым сообщить о возбуждении дела об административном правонарушении. По этим же причинам общество своевременно не узнало о вынесении в отношении него Административной комиссией Советского района г. Томска постановления о привлечении к административной ответственности и назначении административного штрафа.

Для защиты прав и законных интересов общества Уполномоченный оказал помощь в подготовке жалобы на постановление по делу об административном правонарушении, направленной в Арбитражный суд Томской области, а также ходатайства о восстановлении срока на подачу жалобы в связи с наличием уважительных причин пропуска десятидневного срока обжалования постановления. Жалоба содержала просьбу прекратить производство по делу об административном правонарушении ввиду отсутствия в действиях общества состава правонарушения, предусмотренного частью 3 статьи 8.10 Кодекса Томской области об административных правонарушениях. Суд поддержал доводы общества, установив, что в материалы дела не представлено доказательств того, что именно обществом на фасаде здания были нанесены надписи: указанные обстоятельства в ходе производства по делу об административном правонарушении не исследовались, из содержания надписей (рисунков) невозможно установить, что они

нанесены именно обществом. С учетом изложенного суд сделал вывод, что применительно к вменяемому событию административного правонарушения, предусмотренного частью 3 статьи 8.10 КоАП Томской области (размещение объявлений и иной информации в неустановленных местах, установки указателей с наименованиями улиц и номерами домов, вывесок, а также нанесения рисунков и надписей на здания, строения, сооружения, инженерные коммуникации, другие элементы благоустройства), позиция административной комиссии является не состоятельной, так как из представленных в материалы дела доказательств достоверно не следует, что именно обществом на фасад здания нанесены надписи. Решение суда вступило в законную силу. Уполномоченный также помог обществу вернуть взысканный с него судебными приставами-исполнителями по указанному делу административный штраф в размере 50 000 рублей. Права общества были восстановлены.

Также благодаря помощи Уполномоченного в пользу предпринимателя завершилось рассмотрение дела об административном правонарушении, предусмотренном частью 2 статьи 6.3 КоАП РФ («Нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения»). Индивидуальный предприниматель, осуществляющий деятельность общественного питания в одном из районов 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 бизнес-омбудсмену обратился индивидуальный предприниматель, оказывающий услуги общественного питания в г. Томске, в связи с составлением в отношении него протокола об административном правонарушении, предусмотренном частью 3 статьи 8.10 Кодекса Томской области об административных правонарушениях, за нарушение правил благоустройства. Поводом для составления протокола стало размещение предпринимателем недалеко от его заведения общественного питания переносного штендера, содержащего информацию об этом заведении: место нахождения, предлагаемые блюда. Должностное лицо, составившее протокол, полагало, что данная информационная конструкция относится к рекламе, а потому ее размещение является нарушением подпункта 4 пункта 14.8 Правил благоустройства территории муниципального образования «Город Томск», утвержденных решением Думы Города Томска от 01.03.2016 № 16.

Между тем, полагая, что в действиях индивидуального предпринимателя отсутствует состав вменяемого ему правонарушения, Уполномоченный оказал помощь в подготовке пояснений по делу, где отметил, что частью 3 статьи 8.10 КоАП Томской области не предусматривает административную ответственность за установку выносных щитовых и рекламных конструкций. Кроме того, указал, что в соответствии с абзацем пятым пункта 1 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 08.10.2012 № 58 «О некоторых вопросах практики применения арбитражными судами Федерального закона «О рекламе» не следует рассматривать в качестве рекламы размещение наименования (коммерческого обозначения) организации в месте ее нахождения, а также иной информации для потребителей непосредственно в месте реализации товара, оказания услуг (например, информации о режиме работы, реализуемом товаре), поскольку размещение такой информации в указанном месте не преследует целей, связанных с рекламой. В рассматриваемой ситуации сведения, размещенные на выносном штендере, носили информационный, а не рекламный характер, поскольку не содержали конкретной информации о характеристиках продукции, об условиях ее приобретения, стоимости и т.д. Более того, Уполномоченным отмечено, что согласно пункту 2.10.4 Правил содержания и ремонта фасадов зданий и сооружений в муниципальном образовании «Город Томск», утвержденных постановлением Мэра города Томска от 12.05.2008 № 362 (далее – Правила содержания фасадов) допускается установка информационных конструкций, в том числе выносных щитовых конструкций (штендеров) для предприятий общественного питания, расположенных в помещениях без выхода на основные пешеходные улицы (в подвалах, полуподвалах, во дворах), при соблюдении ряда требований. В частности, указанным пунктом отмечено, что допускается установка временных информационных конструкций – выносных щитовых конструкций (штендеров) размером высотой 0,7 м и шириной 1,0 м с обязательным на них

размещением исключительно информации, предназначенной для ознакомления потребителей с услугами предприятий общественного питания, на доступных для обозрения местах. Данные конструкции устанавливаются в соответствии с требованиями действующего законодательства и муниципальных правовых актов в пешеходных зонах и на тротуарах в пределах 5 метров от входа в предприятие на время работы предприятия. Информация не должна быть ориентирована на восприятие с проезжей части, мешать проходу пешеходов, не должна содержать торговых марок, наименований и знаков обслуживания других юридических лиц. Таким образом, в отношении выносных информационных конструкций (штендеров), размещаемых предприятиями общественного питания, действуют специальные Правила содержания фасадов, допускающие размещение таких конструкций в непосредственной близости от входа в предприятие при соблюдении определенных условий, что должно способствовать информированию населения об оказываемых предприятиями услугах общественного питания. Следовательно, размещение индивидуальным предпринимателем временной выносной конструкции было осуществлено в полном соответствии с требованиями Правил содержания фасадов для предприятий общественного питания.

Указанные доводы были также озвучены представителем Уполномоченного, который вместе с индивидуальным предпринимателем принимал участие в рассмотрении дела об административном правонарушении административной комиссией Советского района Города Томска. Комиссия учла заявленные доводы и сделала вывод об отсутствии в действиях предпринимателя состава административного правонарушения, предусмотренного частью 3 статьи 8.10 КоАП Томской области, производство по делу было прекращено.

Кроме того, Уполномоченный также обратился в администрацию Города Томска с просьбой не допускать в будущем случаев привлечения к административной ответственности субъектов предпринимательской деятельности, оказывающих услуги общественного питания и размещающих выносные щитовые конструкции (штендеры) в соответствии с п. 2.10.4 Правил содержания фасадов для информирования населения о своей деятельности.

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 несоизмерен совершенному правонарушению, Уполномоченный оказывает предпринимателю помощь, направленную на минимизацию наказания.

Например, к Уполномоченному обратился индивидуальный предприниматель из Курганского района Томской области в связи с возбуждением в отношении него дела об административном правонарушении, предусмотренном частью 3 статьи 14.16 КоАП РФ «Нарушение особых требований и правил розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции». Предпринимателю, являющемуся владельцем заведения общественного питания, вменялась продажа в закрытой таре бутылки слабоалкогольного напитка, что является нарушением положений Федерального закона от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового

спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции». Факт нарушения был выявлен сотрудниками полиции в ходе контрольной закупки. За совершение указанных правонарушений заявителю грозил административный штраф в размере от 20 000 рублей. Поскольку совершение правонарушения предпринимателем не отрицалось, Уполномоченный помог предпринимателю подготовить по делу мотивированный отзыв, направленный на снижение размера наказания. Суд учел указанные доводы и снизил размер административного штрафа в два раза.

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, осуществляющий деятельность по ремонту автомобилей в одном из районов области, 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. Решением суда предпринимателю за допущенные нарушения были назначены предупреждения.

Вместе с тем, 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.

Полезность разработки инструкций для бизнеса подтверждается административной практикой. Так, Уполномоченным совместно с Департаментом лицензирования и регионального государственного контроля Томской области были разработаны мето-

дические 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 органов государственной власти других субъектов Российской Федерации в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции в целях профилактики нарушения обязательных требований при реализации алкогольной продукции.

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 продолжения ее реализации в целях снижения административного давления на субъектов предпринимательской деятельности.

2.7. Обращения, связанные с деятельностью правоохранительных органов

Анализ поступивших в 2022 году Уполномоченному обращений показал увеличение числа жалоб, в сравнении с показателем 2021 года, 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.

Уголовно-правовые риски в предпринимательской деятельности – одни из самых существенных по разрушительности воздействия. Так, по результатам опроса, проведенного Федеральной службой охраны Российской Федерации в 2022 году¹¹, было отмечено, что у трех четвертей предпринимателей в результате уголовного преследования полностью или частично был разрушен бизнес, около 8000 сотрудников компаний лишилось работы, более 60% опрошенных потеряли репутацию и здоровье. 15% предпринимателей, подвергавшихся уголовному преследованию сообщили, что не готовы больше заниматься бизнесом. Наиболее травмирующими для бизнеса называют изъятие документов, контакты правоохранительных органов с конкурентами или контрагентами, давление на сотрудников из числа наемных работников, арест банковских счетов

¹¹ <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2022/5-22.pdf>

и заключение под стражу. 83% опрошенных предпринимателей, адвокатов, ученых-юристов полагают, что российское законодательство не предоставляет достаточные гарантии для защиты бизнеса от необоснованного уголовного преследования.

Приведенная в опросе проблематика подтверждается и обращениями предпринимателей к Уполномоченному, которые жалуются на 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; выражают несогласие с избранной мерой пресечения, а также с изъятием и длительным удержанием предметов, оргтехники, документов.

Действующее законодательство не предоставляет Уполномоченному широкие возможности для защиты интересов субъектов предпринимательской деятельности по вопросам взаимодействия с правоохранительными органами. Уполномоченный не вправе принимать решения, отнесенные к компетенции других государственных органов области, органов местного самоуправления и их должностных лиц. Поэтому взаимодействие бизнес-омбудсмана с правоохранительными органами осуществляется в рамках инициирования контрольных (надзорных) механизмов, в первую очередь, прокуратуры 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 или следователю неограниченное количество раз отменять постановления об отказе в возбуждении уголовного дела (вплоть до истечения сроков давности привлечения к уголовной ответственности), приводящий к многолетней тягбе за восстановление нарушенного права.

Так, к Уполномоченному обратился директор юридического лица с жалобой на действия сотрудников полиции, которые в течение нескольких месяцев не принимали процессуальное решение по заявлению о краже имущества общества на сумму более 5

миллионов рублей, пересылая материал доследственной проверки из одного подразделения полиции в другое. Бизнес-омбудсмен по результатам изучения документов, представленных обществом, полагая, что права и законные интересы общества нарушены, обратился в прокуратуру Томской области с просьбой провести проверку по факту длительного бездействия органов предварительного расследования, допущенного при проведении процессуальной проверки по заявлению о преступлении, совершенному в отношении имущества, принадлежащего обществу. Лишь после вмешательства органов прокуратуры уголовное дело по признакам состава преступления, предусмотренного статьей 158 УК РФ, было возбуждено. Кроме того, надзирающим прокурором были выявлены нарушения требований уголовного процессуального законодательства, в том числе факты волокиты, допущенные при расследовании уголовного дела, что было отражено в представлении, внесенном прокуратурой в ОМВД России по Ленинскому району г. Томска.

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. Неисполнение договора, некачественное оказание услуг зачастую становятся основанием для возбуждения уголовного дела по ст. 159 УК РФ («мошенничество»). Грань между ненадлежащим осуществлением субъектом гражданско-правовых обязанностей и совершением уголовно наказуемого деяния очень тонкая, по этой причине предприниматели часто становятся объектом преследования со стороны правоохранителей. Очевидно, что действующее российское законодательство содержит обширный инструментарий для решения любых споров между хозяйствующими субъектами посредством арбитражного судопроизводства, однако перевод этих отношений в уголовно-правовую плоскость продолжает иметь место.

Не случайно Министр внутренних дел В.А. Колокольцев на заседании комитета Госдумы в октябре 2022 года предложил перестать возбуждать уголовные дела по заявлению одной из сторон экономического конфликта, если не пострадали обычные люди и не задействованы бюджетные средства.

Между тем, 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, к Уполномоченному обратился представитель 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 дру-

гих 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 директором, 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.

Несмотря на кажущуюся очевидность гражданско-правовой природы спора, переведенного в уголовно-правовую плоскость, следственные органы возбудили уголовное дело и передали его на рассмотрение суда. Директор юридического лица в период следствия находился в СИЗО, а все действия его защитников и Уполномоченного, направленные на доказывание отсутствия состава вменяемого ему преступления, остались 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. Проводимая государством политика, направленная на формирование благоприятного делового климата в стране, а также на создание дополнительных гарантий защиты предпринимателей от необоснованного уголовного преследования, не снимает проблему перевода гражданско-правовых отношений в уголовную плоскость, которая продолжает оставаться системной.

3. Проблема баланса интересов предпринимателей и реализации публичной функции правоохранительных органов при изъятии предметов и документов в ходе следственных проверок и осуществления предварительного следствия.

Изъятие в ходе проведения следственных действий документов финансово-хозяйственной деятельности, электронных носителей информации, оргтехники и компьютеров негативно отражается на возможности ведения предпринимательской деятельности, особенно в современных условиях, когда взаимодействие между контрагентами, передача отчетности, проведение финансовых операций осуществляются в электронном виде.

Так, к Уполномоченному обратился представитель организации, в которой в результате оперативно-розыскных мероприятий была изъята компьютерная техника, используемая для осуществления предпринимательской деятельности. В ходе рассмотрения обращения бизнес-омбудсмену удалось установить отдел полиции, которым производилось изъятие. Однако, поскольку компьютер был признан вещественным доказательством, в соответствии со статьей 81 УПК РФ передача законному владельцу изъятой компьютерной техники возможна только при вынесении приговора, а также определения или постановления о прекращении уголовного дела. Вместе с тем, заявителю было разъяснено право получить копии документов и их электронных образов, находящихся в изъятом компьютере и необходимых для осуществления деятельности.

В практике Уполномоченного в 2022 году также был случай, когда у индивидуальных предпринимателей, проходивших свидетелями по уголовному делу, были изъяты транспортные средства, на которых ими перевозились незаконно срубленные ели. Формально следователи имели право изъять грузовые автомобили как орудие совершения преступления, но в результате такого изъятия предприниматели-свидетели преступления остались без единственного источника дохода семьи. В целях оказания содействия предпринимателям, Уполномоченный обратился в правоохранительные органы с тем, чтобы в ускоренном порядке были проведены необходимые следственные действия с изъятой техникой для возможности ее передачи на ответственное хранение собственникам. Просьба бизнес-омбудсмена была услышана – автомобили переданы собственникам на ответственное хранение с возможностью эксплуатации транспортных средств.

4. 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 2022 году по сравнению с 2021 годом значимых изменений в сфере уголовного преследования представителей бизнеса в Томской области не произошло: уголовные дела в отношении предпринимателей продолжали возбуждаться без учета предпринимательской специфики, что легко позволяло правоохранителям обходить законодательный запрет на применение меры пресечения, связанной с содержанием под стражей.

Так, к Уполномоченному обратился представитель директора юридического лица, обвиняемого в совершении преступления, предусмотренного частью 4 статьи 159 УК РФ «Мошенничество», в связи с поставкой в государственное учреждение оборудования, не в полной мере соответствующего заявленным требованиям. Советским районным судом города Томска предпринимателю была 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. К сожалению, суд, несмотря на явный «предпринимательский» характер вменяемого лицу преступления, отказал в удовлетворении апелляционной жалобы защиты, оставив предпринимателя в СИЗО.

Между тем, как показывает практика, заключение под стражу руководителя юридического лица или индивидуального предпринимателя практически парализует работу

предприятия, делает невозможным выплату заработной платы сотрудникам, уплату обязательных платежей, выполнения обязательств перед контрагентами и т.д., фактически блокируя ведение бизнеса.

Президент Российской Федерации В.В. Путин по итогам XXV Петербургского международного экономического форума 20.07.2022 отметил необходимость приоритетного избрания в отношении субъектов предпринимательской деятельности и членов органов управления коммерческих организаций иных мер пресечения, не связанных с лишением свободы, в целях обеспечения возможности продолжения ими предпринимательской деятельности. Однако сотрудники правоохранительных органов, в том числе в Томской области, продолжают настаивать на избрании такой меры пресечения в отношении предпринимателей. Изменение указанной политики правоохранительных органов могло бы благоприятно отразиться на возможности ведения бизнеса и на инвестиционном климате в регионе в целом.

Стоит отметить, что предприниматели обращаются к Уполномоченному не только с жалобами на действия сотрудников правоохранительных органов по вопросам уголовного преследования, но также в связи с их действиями в рамках административного производства. В соответствии с положениями КоАП РФ сотрудники полиции наделены полномочиями составлять протоколы по делам об административных правонарушениях в разных сферах деятельности: вопросы экологии, реализация алкогольной продукции, оборот контрафактных товаров, товаров, подлежащих обязательной маркировке, и т.д. Несмотря на действовавший в 2022 году мораторий на проведение проверок и возбуждение должностными лицами контрольно-надзорных органов дел об административных правонарушениях, сотрудники полиции активно реализовывали свое право по составлению протоколов, проведение контрольных закупок и иных оперативных мероприятий в отношении субъектов предпринимательской деятельности. Так, например, к Уполномоченному одновременно обратились предприниматели из города Томска и Томского района в связи с произведенным сотрудниками полиции изъятием табачных изделий в рамках проверки по признакам преступления, предусмотренного частью 6 статьи 171.1 УК РФ. Заявители, уверенные в подлинности изъятой продукции, имеющей обязательную маркировку и прошедшую регистрацию в системе «Честный знак», выражали сомнения в законности проведенных действий, а также просили оказать помощь в скорейшем возвращении товара. Бизнес-омбудсмен провел переговоры с сотрудниками полиции, изъявшими табачную продукцию, установив причины и основания ее изъятия. Поскольку вся изъятая продукция была направлена на экспертизу в целях определения подлинности нанесенных акцизных марок, была достигнута договоренность о возврате продукции после ее проверки при условии подлинности акцизных марок, что и было реализовано в течение недели после изъятия табачной продукции.

В другой ситуации 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 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 совместно с предпринимателем проведена дополнительная разъяснительная работа по соблюдению действующих запретов и ограничений на реализацию алкогольной продукции и на необходимость их неукоснительного соблюдения, несмотря на просьбы и увещевания покупателей.

Стоит отметить, что в 2022 году Уполномоченному продолжали поступать жалобы хозяйствующих субъектов на действия сотрудников правоохранительных органов по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных частью 2 статьи 14.10 КоАП РФ, в связи с реализацией товаров, содержащих незаконно нанесенные товарные знаки, принадлежащие иностранным правообладателям. Предприниматели полагали, что в условиях действующего в Российской Федерации с апреля 2022 года режима параллельного импорта они не ограничены в возможности законной реализации товаров с нанесенными изображениями, принадлежащими иностранным правообладателям, в отсутствие заключенных с ними лицензионных соглашений. Заявители, обратившиеся к Уполномоченному за помощью, полагали, что сотрудники правоохранительных органов могли ограничиться устными разъяснениями о необходимости исключения из продажи таких товаров без возбуждения дел об административных правонарушениях. По делам такой категории бизнес-омбудсмен оказывал предпринимателям помощь в подготовке процессуальных документов, направленных на снижение размера наказания или его исключение, а также сам вступал в судебный процесс на стороне лица, привлекаемого к административной ответственности.

В своих обращениях к Уполномоченному заявители отмечают не только действия сотрудников полиции, затрудняющие ведение предпринимательской деятельности, 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.

Стоит отметить, что в 2022 году, как и годом ранее, сотрудниками полиции не допускались случаи оставления запросов Уполномоченного без рассмотрения, предоставлялись полные ответы с приложением запрашиваемых документов, если такое предоставление допускалось законодательством.

2.8. Проблемы в сфере экологии

В 2022 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. Начавшаяся в 2019 году, так называемая, «мусорная реформа» до настоящего времени не завершена и проходит с определенными трудностями, вызванными новой системой договорных отношений, правил расчета за вывоз мусора, а также нормативами накопления ТКО. 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.

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 отношении 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 соответствии со статьей 24.7 Федерального закона от 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.

В силу пунктов 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 отмечал в своих ответах региональный оператор, 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 в случае отсутствия доступа третьих лиц к мусорному контейнеру потребителя. К сожалению, в городе Томске в условиях ограниченной городской застройки обеспечить каждого предпринимателя местом для размещения отдельного контейнера не представляется возможным, в связи с чем региональный оператор предлагает заключать договоры оказания услуг по обращению с ТКО исходя из нормативов накопления ТКО, выраженных в количественных показателях объема, что существенно увеличивает стоимость услуг по обращению с ТКО для предпринимателя, который не готов платить за вывозимый «воздух».

К Уполномоченному за помощью обратился индивидуальный предприниматель, осуществляющий деятельность по торговле сладостями в объекте нестационарной торговли площадью 25 кв.м., в связи с выставленной ему региональным оператором задолженностью по оплате услуг по обращению ТКО за период с 02.07.2019 по ноябрь 2022 года в размере около 60 000 рублей. Заявитель пояснил, что в его ежедневной деятельности практически не образуется отходов, поскольку коробки и макулатуру он сдает на переработку, а торговлю ведет без наемных работников. Он также отметил, что фактически услуги по вывозу ТКО региональный оператор ему не оказывал, в связи с чем у него вызвал большие сомнения представленный УМП «Спецавтохозяйство г. Томска» расчет задолженности, согласно которому в деятельности предпринимателя ежемесячно образуется 5,85 куб. м мусора, стоимость вывоза которых составляет 1500

рублей в месяц. После изучения представленных заявителем документов Уполномоченным был сделан вывод о правильности произведенного расчета исходя из действующих нормативов для рассматриваемого вида деятельности, тарифа и занимаемой предпринимателем площади. В соответствии со статьей 24.7 Федерального закона № 89-ФЗ собственники ТКО обязаны заключать с региональным оператором, в зоне деятельности которого образуются ТКО и находятся места из накопления, договоры на оказание услуг по обращению с ТКО с начала осуществления последним своей деятельности. При этом факт оказания региональным оператором услуг по обращению ТКО презюмируется, если потребителем не будет доказано обратное. Указанное положение законодательства подтверждено многочисленной судебной практикой, в том числе, сложившейся на территории Томской области.

При таких обстоятельствах, в целях оказания содействия предпринимателю, Уполномоченный обратился к региональному оператору с просьбой предоставить заявителю рассрочку по оплате задолженности, что позволило бы ему постепенно погасить долг. Однако УМП «Спецавтохозяйство г. Томска» отказало в предоставлении рассрочки в связи с «убыточностью деятельности предприятия и необходимостью выполнения социальных задач по санитарному содержанию города». С учетом полученного ответа бизнес-омбудсмен рекомендовал предпринимателю решить вопрос с предоставлением рассрочки по оплате задолженности на стадии ее судебного взыскания.

Вторая сложность, с которой столкнулся бизнес в сфере обращения с ТКО, – это невозможность своевременной коммуникации с региональным оператором ввиду сильной загруженности последнего. Многие бизнесмены жаловались на проблемы, возникающие при заключении договора по обращению с ТКО или внесении в него изменений.

В соответствии с Правилами обращения с твердыми коммунальными отходами, утвержденными постановлением Правительства РФ от 12.11.2016 № 1156 (далее – Правила № 1156), при поступлении заявки потребителя со всеми необходимыми сведениями и документами, предусмотренными пунктами 8(6) и 8(7) Правил № 1156, региональный оператор в течение 15 рабочих дней со дня получения заявки направляет ему 2 экземпляра, подписанного со своей стороны проекта договора на оказание услуг по обращению с ТКО, а потребитель в течение 15 рабочих дней со дня поступления 2 экземпляров проекта договора на оказание услуг по обращению с ТКО обязан их подписать и направить 1 экземпляр договора региональному оператору, либо направить мотивированный отказ от подписания указанного проекта договора с приложением к нему предложений о внесении изменений в такой проект в части, непротиворечащей законодательству Российской Федерации. Однако на практике предприниматели в течение нескольких месяцев не могли получить проекты договоров с региональным оператором, а полученные проекты не соответствовали интересам заявителей. Так, к Уполномоченному обратился индивидуальный предприниматель, являющийся собственником промтоварного магазина, в связи со сложностями, возникшими при заключении с УМП «Спецавтохозяйство г. Томска» договора по обращению ТКО. Заявитель отмечал, что, несмотря на направленную региональному оператору несколько месяцев назад заявку,

предполагающую заключение договора со способом коммерческого учета исходя из объема и количества контейнеров, проект договора представлен не был, а региональный оператор выставляет предпринимателю счета на оплату, рассчитанные по нормативу накопления ТКО. Указанная проблема стала предметом рассмотрения прокурора Томской области в рамках ежемесячно проводимых встреч с субъектами предпринимательской деятельности. Только благодаря вмешательству органов прокуратуры удалось добиться получения от регионального оператора договора по обращению с ТКО с приемлемыми для предпринимателя условиями, распространенными на дату направления потребителем заявки о заключении договора.

Стоит отметить, что наличие субъективных препятствий в своевременном заключении договоров по обращению с ТКО, отказ регионального оператора заключать договор по фактическому накоплению и необходимость платить за ТКО 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), являются самыми высокими в Сибирском Федеральном округе и не учитывают специфику отдельных видов торговой деятельности, образующееся количество ТКО от которых значительно ниже нормативного. 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, количества этажей, высоты общественного здания, являющихся Приложением А к «СП 118.13330.2022. Свод правил. Общественные здания и сооружения. СНиП 31-06-2009», утвержденному и введенному в действие Приказом Минстроя России от 19.05.2022 № 389/пр, общая площадь здания определяется как сумма площадей всех этажей (включая технический, мансардный, цокольный, подвальный и иные), а также эксплуатируемой кровли. 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. 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, шахт и 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 оказания дополнительных услуг покупателям.

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

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. Согласно пояснениям Департамента, в 2022 году на основании государственного контракта велась работа по определению новых нормативов накопления ТКО, которые должны быть более справедливыми для субъектов предпринимательской деятельности, занятых в сфере торговли. Однако на дату написания настоящего доклада новые нормативы накопления ТКО не утверждены.

Стоит отметить, что вопросами, связанными с обращением с ТКО, жалобы предпринимателей к Уполномоченному в сфере природопользования не ограничивались. Так, в течение 2022 года, бизнес-омбудсмен неоднократно рассматривал жалобы общества с ограниченной ответственностью, имеющего лицензию на добычу полезных ископаемых, в связи с отказом администрации поселения в Томском районе согласовать проектную документацию по изменению границ земель лесов. В ходе рассмотрения обращения было установлено, что общество, в соответствии с лицензией на добычу строительного грунта, начало осуществление комплекса мероприятий по получению необходимой разрешительной документации на участке недр, находящемся в Томской районе на землях лесного фонда. В целях реализации мероприятий по добыче полезных ископаемых в рамках действующей лицензии у заявителя возникла необходимость в изменении границ лесов, указанных в пунктах 3, 4 части 1 статьи 114 Лесного кодекса РФ, для присоединения участка недр, включающего карьер в Томском районе. В связи с чем ФГБУ «Рослесинфорг» в полном соответствии с требованиями законодательства была разработана проектная документация по изменению границ земель. После чего указанная документация была направлена в Департамент лесного хозяйства Томской области с заявлением о ее согласовании. В соответствии с процедурой, предусмотренной Правилами изменения границ земель, на которых располагаются леса, указанные в пунктах 3 и 4 части 1 статьи 114 ЛК РФ, и определения функциональных зон в лесах, расположенных в лесопарковых зонах, утвержденными постановлением Правительства РФ от 21.12.2019 № 1755 (далее – Правила), проектная документация направлялась Департаментом в администрацию поселения, которая неоднократно возвращала полученные документы без согласования, указывая каждый раз новые основания для отказа. Полагая, что отказы поселения не соответствуют требованиям законодательства, Уполномоченный обратился в прокуратуру Томской области с просьбой провести проверку законности по изложенным фактам. По результатам проведенной проверки прокуратура Томской области уведомила бизнес-омбудсмена, что глава поселения был предупрежден о недопустимости нарушения закона, поскольку основания для отказа в

согласовании обществу проектной документации не были предусмотрены Правилами. Общество в очередной раз обратилось в поселение за согласованием проектной документации, однако снова получило отказ в согласовании, что стало основанием для повторного обращения Уполномоченного в прокуратуру Томской области с просьбой проверить законность действий администрации поселения. По результатам проверки главе поселения Томской межрайонной природоохранной прокуратурой Томской области внесено представление по факту непринятия мер к надлежащему рассмотрению проектной документации общества, что повлекло за собой ее неоднократное возвращение. Однако даже неоднократные представления органов прокуратуры не привели к получению согласования проектной документации – поселение каждый раз находило различные надуманные основания для отказа. В результате общество в течение года не могло приступить к освоению карьера в соответствии с действующей лицензией, что привело к значительным убыткам и упущенной выгоде. На дату написания настоящего доклада вопрос остается нерешенным.

2.9. Обращения, связанные с получением мер государственной поддержки

Важнейшей проблемой развития предпринимательской деятельности, в первую очередь, малого и среднего бизнеса, является недостаточная финансовая поддержка. Предприниматели испытывают постоянную потребность в дополнительных ресурсах, как для поддержания существующих проектов в условиях непростой экономической ситуации, так и для открытия новых предприятий. Основными финансовыми источниками для субъектов предпринимательской деятельности являются собственные средства или привлеченный капитал: средства банков, государства или частных лиц, а также меры государственной поддержки, направленные как на непосредственную финансовую помощь, так и на снижение уровня финансового давления на бизнес.

Согласно исследованию, проведенному аналитиками сервисов Platforma и маркетплейса «Сравни»¹², 77% руководителей отечественных предприятий малого и среднего бизнеса воспользовались программой государственной поддержки бизнеса 2022 года. По данным исследования, предприниматели активно обращались за кредитными каникулами (16%) и поручительствами по кредитам (15%). Льготным лизингом и факторингом воспользовались 11% компаний, мораторием на банкротство – 9%, а ограничением комиссий за прием платежей и компенсацией части расходов – 8%. Реже всего в 2022 году бизнесмены запрашивали гранты на создание и развитие дела (7%), а также почти не обращались за специальными мерами поддержки предприятий (6%).

Однако самой популярной мерой поддержки стали кредиты по льготным ставкам – за ними обращался 21% респондентов. Вместе с этим аналитика сервиса «Сравни» показала, что представители малого бизнеса, в целом (безотносительно господдержки),

¹² <https://www.sravni.ru/novost/2022/8/9/rossijskij-malyj-biznes-stal-chashhe-obrashhatsya-za-gospodderzhkoj/>

в 2022 году чаще всего брали кредит на 1 млн рублей – за такой суммой обращались 27% малых предпринимателей, на 5 млн рублей (21%) или 3 млн рублей (20%). При этом годом ранее запрашиваемые суммы были меньше: 1 млн рублей (30%), 500 тыс. рублей (20%) и 3 млн рублей (19%).

Вместе с тем, как показывает практика, предпринимателям не всегда легко получить кредит на поддержку или развитие своего бизнеса. Условия кредитования малого бизнеса столь суровы, что до реального получения денег чаще всего не доходит: предприниматели просто не в силах удовлетворить все требования банков, поэтому получают отказ.

Анализ причин недоступности кредитных ресурсов для субъектов малого и среднего предпринимательства позволяет выделить 2 категории проблем, с которыми сталкивается бизнес:

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

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

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

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

- непрозрачность малого бизнеса;

- отсутствие достаточной грамотности в экономических и юридических вопросах у владельцев бизнеса;
- работа по упрощенной налоговой схеме, не позволяющей проконтролировать обороты организации;
- отсутствие гарантии возврата ссуды в виде ликвидного залога;
- высокий риск невозврата кредита, особенно со стороны индивидуальных предпринимателей.

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

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

В 2022 году для поддержки бизнеса в период действия экономических санкций недружественных стран Центральный Банк России совместно с АО «Корпорация «МСП» запустил программы льготного кредитования для предпринимателей в рамках антикризисной поддержки малого и среднего бизнеса на общую сумму 675 млрд рублей:

- программа ПСК «Инвестиционная» (цели кредитования должны относиться к категории инвестиционных или оборотных: покупка оборудования, транспортных средств и недвижимости, модернизация производства, приобретение строительных материалов и промышленных объектов, а также осуществление расчетов с контрагентами, выплата заработной платы сотрудникам, покупка сырья и материалов);

- программа «ПСК Антикризисная» (использовать кредит по данной программе можно для рефинансирования других кредитов, а также на оборотные и инвестиционные цели);

- программа «ПСК Обратная» (льготный кредит предоставлялся на две цели: пополнение оборотных средств, а также рефинансирование кредитов, которые уже были у субъектов малого и среднего предпринимательства);

- программа «1764» (льготные кредиты для субъектов малого и среднего предпринимательства по данной программе выдавались на оборотные, инвестиционные, инновационные цели, а также на рефинансирование).

Претендовать на льготные кредиты могли все представители бизнеса – юридические лица, индивидуальные предприниматели, а также самозанятые граждане. Исключением являлись отдельные кредиты, получить которые могли либо предприниматели,

задействованные в сферах, наиболее пострадавших из-за пандемии коронавируса («ПСК Антикризисная»), а также кредиты для отраслей из списка приоритетных для государства (Программа «1764»).

Кроме того, в соответствии с постановлением Правительства РФ от 07.04.2022 № 611 «О внесении изменений в Правила 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» была предоставлена отсрочка на 6 месяцев по льготным кредитам, полученным в рамках программы «ФОТ 3.0» под 3%: предприниматели могли отложить на указанный период оплату процентов и основного долга при условии сохранения не менее 90% рабочих мест.

Между тем, не все заемщики в 2022 году смогли исполнить условия указанного постановления и воспользоваться отсрочкой по уплате кредита, а также сохранить льготную ставку по кредитному договору.

Так, к Уполномоченному обратился индивидуальный предприниматель, который в ноябре 2021 года заключил кредитный договор с ПАО «Сбербанк» на получение льготного кредита в рамках программы «ФОТ 3.0» на сумму 600 000 рублей. Согласно условиям кредитного договора численность работников заемщика в течение всего срока действия кредитного договора должна составлять не менее 90 процентов от численности работников заемщика, примененной для определения максимального размера договора и указанной в информационном сервисе ФНС России на дату подачи заемщиком заявки на заключение кредитного договора и составляющей 6 человек. Неисполнение данного условия влекло прекращение периода льготного кредитования. Аналогичное условие предусмотрено подпунктом «л» пункта 10 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, утвержденных постановлением Правительства РФ от 27.02.2021 № 279.

В 2022 году в течение срока действия кредитного договора один из сотрудников индивидуального предпринимателя уволился по личным причинам, предприниматель не смог найти ему замену, в связи со спецификой работы. В результате банк отказал в предоставлении отсрочки по уплате кредита, прекратил льготное кредитование, а также начислил предпринимателю неустойку и проценты за месяцы, в которых численность сотрудников отклонялась от отсрочки, установленной в договоре. Как полагал предприниматель, 90% от 6 человек составляет 5,4 сотрудника, в связи с чем, условие по сохранению численности работников не менее 90% для него невыполнимо, поскольку он фактически обязан сохранять 100% численность сотрудников, не имея возможности принять на работу 0,4 человека.

В данной ситуации, несмотря на неравенство условий программы «ФОТ 3.0» для микробизнеса и для более крупного бизнеса (предприятия с численностью сотрудников 10 и более сотрудников вправе уменьшить количество работников на 1 человека, а

предприятия с численностью работников до 10 человек обязаны сохранять 100% численность сотрудников), помочь заявителю в сохранении льготной ставки по кредиту, оказалось невозможным в связи с формальным нарушением условий предоставления кредитного продукта. Вместе с тем, Уполномоченный обратился в Минэкономразвития РФ с просьбой уточнить условия действия льготных кредитов по программе «ФОТ 3.0» со ставкой 3% в части сохранения численности работников не менее 90% для субъектов предпринимательской деятельности, имеющих менее 10 сотрудников.

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

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

1. Отсутствие систематической работы с получателями субсидий со стороны главных распорядителей бюджетных средств, как на стадии получения субсидии, так и после получения средств субсидии.

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

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

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

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

Так, к Уполномоченному обратилась организация из Асиновского района Томской области, получившая в 2021 году субсидию на реализацию социального проекта, в связи с требованием о возврате денежных средств. При рассмотрении обращения было установлено, что заявителем, на основании Порядка предоставления из областного

бюджета грантов в форме субсидии субъектам малого и среднего предпринимательства, включенным в реестр социальных предпринимателей, или субъектам малого и среднего предпринимательства, созданных физическими лицами в возрасте до 25 лет включительно, утвержденного постановлением Администрации Томской области от 03.09.2021 № 368а, получен грант в размере 500 000 рублей. По условиям предоставления субсидии организация обязалась приобрести указанные в бизнес-плане строительные материалы и произвести ремонтные работы до определенного срока. Однако в ходе проверки расходования бюджетных средств, было установлено, что получатель субсидии на несколько дней позже установленного срока приобрел строительные материалы, отличающиеся от заявленных, а также не в полном объеме выполнил ремонтные работы, что явилось основанием предъявления к нему требования о возврате субсидии. Поскольку формально организация не исполнила условия предоставления гранта, полученные денежные средства в полном объеме пришлось вернуть в Департамент по развитию инновационной и предпринимательской деятельности Томской области. Однако, если бы с получателем субсидии велось систематическое взаимодействие, направленное на мониторинг исполнения условий соглашения о предоставлении субсидии, допущенных им ошибок можно было бы избежать и обеспечить реализацию социального бизнес-проекта.

Проблемы с получением и реализацией мер государственной поддержки возникали не только у субъектов предпринимательской деятельности, но также у самозанятых граждан. После внесения изменений в 2020 году в статью 14.1 Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» государственная поддержка, предоставляемая только субъектам малого и среднего предпринимательства, стала доступна физическим лицам, применяющим специальный налоговый режим «налог на профессиональный доход». В результате самозанятые граждане получили доступ к финансовой поддержке (льготные микрозаймы и кредиты; гарантии и поручительства; региональные гранты и субсидии), имущественной (предоставление в пользование на правах аренды производственных и офисных площадей в помещениях (в том числе в бизнес-инкубаторах и коворкингах) или к компенсации по арендным платежам за пользование частными помещениями; обеспечение доступа к имуществу (в аренду или на иных правах) из числа объектов, включенных в перечни государственного или муниципального имущества), информационной (доступ к информационному portalу «Мой бизнес» и Цифровой платформе мсп.рф), консультационной (консультационные услуги по вопросам финансового планирования, правового обеспечения, маркетингового сопровождения деятельности и бизнес-планирования), образовательной, поддержке, предоставляемой АО «Корпорация «МСП».

По данным Минэкономразвития России, количество самозанятых граждан, получивших поддержку за весь период действия эксперимента, по состоянию на октябрь 2022 года составило около 150 тысяч человек¹³ или 2,4% от общего их количества.

¹³https://www.economy.gov.ru/material/directions/nacionalnyy_proekt_maloe_i_srednee_predprinimatelstvo_i_podderzhka_individualnoy_predprinimatelskoy_iniciativy/podderzhka_samozanyatyh/

Как показывает анализ обращений к Уполномоченному, наиболее востребованными видами финансовой поддержки самозанятых граждан, вызывающими вопросы реализации, являются субсидии, предоставляемые органами социальной защиты населения в рамках социальных контрактов, и единовременная социальная помощь безработным гражданам для реализации бизнес-проектов в статусе самозанятых, операторами которой являются центры занятости населения. Оба вида поддержки являются безвозмездной государственной помощью (субсидией), предоставляемой за счет средств бюджета гражданам, планирующим справиться со сложной жизненной ситуацией посредством открытия своего дела, и требующей соблюдения минимальных условий их получения. Между тем, обращавшиеся к бизнес-омбудсмену заявители указывали на определенные сложности, возникающие при получении субсидий и предоставлении отчетности о достижении целей их получения. Как показала практика, в ряде случаев проблемы возникали по вине самих получателей мер поддержки.

Так, к Уполномоченному обратилась жительница Кожевниковского района Томской области, заключившая с Центром занятости населения договор на оказание единовременной финансовой помощи, в соответствии с условиями которого ей была предоставлена финансовая помощь при постановке на учет в качестве плательщика налога на профессиональный доход в размере 100 000 рублей. Во исполнение условий договора заявитель зарегистрировалась в УФНС России по Томской области в статусе самозанятого, в соответствии с бизнес-планом по организации ателье закупила необходимое оборудование и материалы, предоставив в центр занятости населения документы, подтверждающие произведенные расходы. Вместе с тем, как следовало из обращения, возникли некоторые сложности с принятием отдельных представленных документов: не были приняты товарные чеки, не подтвержденные кассовыми чеками, а также электронный чек, выданный физическим лицом, применяющим налог на профессиональный доход.

В целях оказания содействия заявителю в урегулировании возникших проблем сотрудники Уполномоченного провели переговоры с представителем ОГКУ «Центр занятости населения Кожевниковского района», по результатам которых был определен дополнительный перечень документов в подтверждение оплаты услуги, оказанной гражданином, применяющим налог на профессиональный доход. Кроме того, были даны разъяснения о невозможности принятия товарных чеков в подтверждение приобретения товаров в отсутствие кассовых чеков, поскольку это нарушает положения Федерального закона от 22.05.2003 № 54-ФЗ «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении расчетов в Российской Федерации». Заявитель предоставил недостающие документы, а также согласился с доводами Уполномоченного относительно товарных чеков, признав обоснованность позиции центра занятости населения и наличие своей вины в непредоставлении необходимых отчетных документов.

Большое количество вопросов возникало у граждан, обращающихся к Уполномоченному, в связи с заключением и реализацией социальных контрактов. В соответствии с Законом Томской области от 02.03.2020 № 1-03 «О государственной социальной помощи в Томской области» и Приказом Департамента социальной защиты населения

Томской области от 03.03.2021 № 7 «Об утверждении Порядка оказания государственной социальной помощи в Томской области», социальные контракты являются одной из форм государственной финансовой поддержки малоимущих граждан для преодоления трудной жизненной ситуации, посредством осуществления предпринимательской деятельности, в том числе, в статусе самозанятого. Гражданам, заключающим социальные контракты, предоставляется безвозмездная субсидия в размере 350 000 рублей, которую можно использовать на ведение предпринимательской деятельности, в том числе закупку оборудования, создание и оснащение дополнительных рабочих мест. Востребованность указанной меры поддержки подтверждается тем, что по итогам 2022 года в Томской области было заключено 582 социальных контракта в целях открытия собственного дела.

Между тем, лица, планирующие заключить социальные контракты, а также субъекты предпринимательской деятельности и центры поддержки бизнеса, оказывающие содействие гражданам в заключении и исполнении таких контрактов, обращали внимание на наличие правовой неопределенности в некоторых вопросах, связанных с социальными контрактами. В частности, у отдельных заявителей возникали проблемы с подтверждением уровня дохода для признания малоимущим, с обоснованием понесенных затрат, а также видов расходов, подлежащих возмещению за счет средств субсидии. Кроме того, отдельно вставал вопрос о возможности одновременного или последовательного получения социального пособия, предусмотренного социальным контрактом, и финансовой помощи в виде финансовой поддержки от центра занятости. Для разъяснения положений законодательства, регламентирующего порядок заключения социальных контрактов, Уполномоченным совместно с представителями Департамента социальной защиты населения Томской области, проведено онлайн-мероприятие, оттранслировавшееся в районы области, в котором принимали участие как самозанятые граждане, так и сотрудники центров поддержки предпринимательства, оказывающие помощь гражданам в получении мер государственной поддержки. На мероприятии обсуждались условия заключения социальных контрактов, основные понятия, входящие в программу социального контракта на открытие своего дела, цели и направления проекта деятельности, порядок и сроки предоставления отчетности, а также основания отказа в принятии документов, подтверждающих произведенные расходы. Кроме того, на сайте Уполномоченного и на официальной странице в социальной сети «ВКонтакте» были размещены ответы на наиболее часто возникающие вопросы при заключении социальных контрактов, в том числе о невозможности заключения социальных контрактов в период действия договора на оказание единовременной финансовой помощи, заключенного с центром занятости населения, и праве, при наличии оснований, заключить социальный контракт после истечения срока действия договора на предоставление единовременной финансовой помощи.

2.10. Авторские и интеллектуальные права

В течение нескольких лет актуальной для микробизнеса 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. Согласно ГОСТ Р 58223-2018 «Национальный стандарт Российской Федерации. Интеллектуальная собственность. Антимонопольное регулирование и защита от недобросовестной конкуренции», контрафакт – товары, содержащие любые охраняемые результаты интеллектуальной деятельности или приравненные к ним средства индивидуализации, действия с которыми (в том числе изготовление, распространение или иное использование, а также импорт, перевозка или хранение) приводят к нарушению исключительных прав их правообладателей (например, поддельная продукция с незаконным использованием охраняемых средств индивидуализации этих товаров, в том числе обозначений, сходных до степени смешения).

За реализацию контрафактных товаров предусмотрена административная (часть 2 статьи 14.10 КоАП РФ) и гражданско-правовая ответственность (статья 1515 ГК РФ).

И нередко хозяйствующие субъекты несут оба вида ответственности в случае выявления факта реализации товара, содержащего незаконно использованный товарный знак. Причем зачастую субъектами нарушений в области интеллектуальных прав выступают представители малого бизнеса, которые, не обладая достаточными правовыми знаниями, осуществляли реализацию товаров без оформления отношений по использованию средств их индивидуализации в соответствии с требованиями законодательства.

Так, к Уполномоченному обратился индивидуальный предприниматель из Александровского района в связи с тем, что по итогам контрольной закупки правоохранительными органами были изъяты три шапки с логотипом известного зарубежного бренда. Предприниматель пояснял, что контрафактные товары были приобретены у оптового поставщика, он был искренне уверен в правомерности нанесения на шапки товарных знаков в связи с наличием у поставщика сертификатов соответствия.

В связи с отсутствием заключенного лицензионного соглашения с организацией – правообладателем товарных знаков в отношении индивидуального предпринимателя был составлен протокол по делу об административном правонарушении, предусмотренном частью 2 статьи 14.10 КоАП РФ. Материалы дела были переданы на рассмотрение в Арбитражный суд Томской области. Предпринимателю грозил административный штраф в размере не менее 50 тысяч рублей, в то время как стоимость изъятых товаров не превышала двух тысяч рублей. Уполномоченный вступил в процесс в качестве третьего лица на стороне предпринимателя, заявителю было оказано содействие в составлении отзыва на заявление. В отзыве, в частности, было отмечено, что предприниматель допустил нарушение закона ненамеренно, в силу незнания законодательства РФ об охране интеллектуальной собственности, при этом в связи с тяжелым материаль-

ным положением предприниматель просил применить ст. 2.9 КоАП РФ в части освобождения от административной ответственности по признаку малозначительности. В результате суд признал нарушение малозначительным и отказал в назначении штрафа, отмечая, что поведение индивидуального предпринимателя не достигло необходимой для применения мер государственного воздействия степени общественной опасности. При этом изъятый товар по решению суда подлежал уничтожению.

Вместе с тем, освобождение от административной ответственности не гарантирует, что к предпринимателю не обратится представитель правообладателя с требованием о компенсации имущественного ущерба, причиненного незаконным использованием товарного знака (статья 1515 ГК РФ).

Законодательно порядок расчета компенсации установлен двумя способами, позволяющими представителям правообладателей подавать многотысячные иски:

- в размере от 10 000 рублей до 5 млн рублей за каждый незаконно используемый товарный знак;

- 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 обычно взимается за правомерное использование товарного знака.

Картотека арбитражных дел показывает, что в РФ и в Томской области 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 и варьируются от имущественных запросов представителей правообладателей. И если в случае предъявления требования, исходя из минимальной стоимости товарного знака, суд может снизить размер компенсации с учетом материального положения ответчика, то по искам, где сумма требований рассчитывается от стоимости права, уменьшить размер требования невозможно. В связи с чем, в последнее время правообладатели (их представители) стали использовать более финансово выгодный способ расчета причиненного ущерба, основанный на стоимости права использования товарного знака, который они устанавливают самостоятельно. Например, за реализацию контрафактного товара стоимостью 500 рублей, по решению суда на индивидуального предпринимателя (микробизнес) возложена обязанность заплатить правообладателю 60 000 рублей, что явно несоразмерно допущенному нарушению.

В подобных ситуациях прослеживается один и тот же сценарий, при котором субъекты предпринимательской деятельности не знали о незаконном использовании ими

чужого товарного знака (нередко наказывается применение зарегистрированного товарного знака, не имеющего широкую известность). При этом мера ответственности в виде больших штрафов, предусмотренных частью 2 статьи 14.10 КоАП РФ, несоразмерные компенсации имущественного вреда в соответствии со статьей 1515 ГК РФ, а также конфискация товара могут привести к разорению бизнеса.

Вина предпринимателей в данных случаях не может быть оспорена, вследствие чего помощь Уполномоченного заключается в оказании содействия по составлению процессуальных документов либо ходатайств, направленных на снижение меры ответственности. Одновременно с этим Уполномоченным осуществляется профилактическая работа с предпринимателями на тему разъяснения действующего законодательства в области защиты интеллектуальной собственности, а также недопустимости совершения подобных нарушений в дальнейшей деятельности, разрабатываются памятки, проводятся обучающие мероприятия для широкого круга слушателей.

Полагаем, что 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.

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

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

2.11. Внедрение автоматизированных систем контроля

В течение нескольких лет в Российской Федерации 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 2022 году продолжилась обязательная маркировка молочной продукции, у участников оборота молочной продукции появилась обязанность предоставлять в информационную систему мониторинга сведения о выводе из оборота молочной продукции путем розничной продажи, началась маркировка упакованной воды, курительных смесей и табака и т.д.

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, или же вынуждены отказываться от реализации товаров, подлежащих маркировке, в ущерб интересам населения.

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. При этом 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.

Таким образом, в ходе внедрения системы маркировки субъекты предпринимательской деятельности столкнулись с проблемами, которые условно можно разделить на две группы:

1. Технические.
2. Финансовые.

Проблемы первой группы вызваны нестабильной работой интернета во многих районах Томской области, сбоями 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.

Проблемы второй группы связаны с 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. Согласно экспертным оценкам, стоимость решения для бизнеса, не считая затраты на ежегодное обслуживание необходимой техники (услуги оператора фискальных данных, замена фискального накопителя и т.п.), составляет не менее 5 тысяч рублей на одну кассу при условии самостоятельной установки программного обеспечения, и 27 – 28 тысяч рублей в случае получения профессиональной технической помощи. Кроме того, многие предприниматели приобретали кассы до введения требования о маркировке, целый ряд микропредприятий, например, осуществляющих розничную продажу мороженого с тележек, в силу законодательства о контрольно-кассовой технике были освобождены от обязанности применять ее, если не реализуют товары, подлежащие маркировке. В связи с введением обязательной маркировки товаров они должны оборудовать в среднем 3–5 рабочих мест, единовременно потратив около 100 тысяч рублей.

Стоит также отметить, что в связи с введением экономических санкций недружественными странами в 2022 году произошел существенный рост закупочных цен расходных материалов, комплектующих, необходимых для выполнения обязательных требований: кассовых чековых лент, фискальных накопителей, офисной бумаги, краски и бумаги для маркировки. При этом с 1 июня 2022 года должно было вступить в силу требование о маркировке молочной продукции сроком хранения более 40 дней, с 1 сентября – бутилированной питьевой воды. Это касалось всех предприятий розничной торговли продовольственными товарами, услуг общественного питания.

В рамках мер поддержки бизнеса постановлением Правительства Российской Федерации от 26.03.2022 № 477 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации в части поддержки участников оборота товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации»:

- на 1 сентября 2022 года были перенесены сроки начала передачи данных о розничной продаже молочной продукции с коротким и длительным сроком хранения, мороженого;

- на 1 марта 2023 года отложен срок начала передачи в систему маркировки данных о розничной продаже упакованной воды;

- до 30 ноября 2023 года включительно перенесена обязанность по представлению сведений о выводе из оборота упакованной воды, приобретенной не для последующей реализации.

Введение указанных мер поддержки предоставило бизнесу дополнительное время для поиска замены импортному оборудованию, необходимому для нанесения маркировки, а также снизило риски сбоев при поставках на внутренний рынок значимой для населения продукции.

3. Реализация специальных полномочий

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

- право обращаться в суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, признании незаконными решений и действий (бездействия) органов государственной власти Томской области, органов местного самоуправления муниципальных образований Томской области, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц в случае, если оспариваемый 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 2021 году (Постановление № 312 от 26.05.2022).

Созданный по инициативе Президента Российской Федерации государственный правозащитный институт бизнес-омбудсменов призван, в том числе, обеспечить равновесие позиций, выступая в суде в качестве процессуального истца или третьего лица на стороне субъекта предпринимательской деятельности, вступившего в спор с органом власти, имеющим административный ресурс, являющимся заведомо сильной стороной конфликтной ситуации.

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, все ходатайства Уполномоченного о вступлении в процесс в качестве третьего лица на стороне субъекта предпринимательской деятельности, поданные в 2022 году, были судами удовлетворены.

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 представляются мотивированные пояснения, содержащие 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 2022 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 должностные лица не готовы брать на себя ответственность за принятие решения в пользу заявителя, опасаясь 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 2022 году осуществлялась Уполномоченным в следующих формах:

- Обращение Уполномоченного в арбитражный суд в статусе процессуального истца в интересах субъекта предпринимательской деятельности;
- 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;
- Вступление в дело об административном правонарушении в качестве защитника субъекта предпринимательской деятельности, привлекаемого к административной ответственности;
- Направление заявителю письменной правовой позиции Уполномоченного для использования при защите нарушенного права в рамках судебного процесса в судах общей юрисдикции и у мировых судей.

Согласно части 3 статьи 10 Федерального закона от 07.05.2013 № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации», подпункту 2 пункта 2 статьи 5 Закона № 242-ОЗ при осуществлении своей деятельности уполномоченный в субъекте Российской Федерации (Томской области) вправе, в том числе, обращаться в суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, признании незаконными решений и действий (бездействия) органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления, 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.

В 2022 году бизнес-омбудсмен Томской области дважды успешно реализовал указанное право, защищая интересы индивидуального предпринимателя в споре с Государственным учреждением – Томским региональным отделением Фонда социального страхования Российской Федерации (далее – фонд).

Проблема возникла в связи с тем, что предприниматель, вступая с Фондом в добровольные отношения по обязательному социальному страхованию, не в полном объеме выполнил предусмотренную законодательством процедуру, что послужило для Фонда формальным основанием для отказа в выплате страхового возмещения при наступлении страхового случая. В соответствии с порядком добровольного вступления в правоотношения по обязательному социальному страхованию, на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, предусмотренной статьей 4.5 Федерального закона от 29.12.2006 № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством», индивидуальному предпринимателю необходимо до конца текущего года направить в адрес Фонда заявление о добровольном вступлении в правоотношения по обязательному социальному страхованию и оплатить страховой взнос. Между тем, в рассматриваемой ситуации заявитель только оплатил страховой взнос, не направив в Фонд соответствующее заявление. Когда через полгода наступил страховой случай, предпринимателю было отказано в выплате страхового возмещения из-за неподанного им заявления.

Согласно части 2 статьи 9 Федерального закона от 29.12.2006 № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» основаниями для отказа в назначении застрахованному лицу пособия по временной нетрудоспособности являются: 1) наступление временной нетрудоспособности в результате установленного судом умышленного причинения застрахованным лицом вреда своему здоровью или попытки самоубийства; 2) наступление временной нетрудоспособности вследствие совершения застрахованным лицом умышленного преступления.

При таких обстоятельствах, полагая, что Фонд формально подошел к решению вопроса о выплате предпринимателю страхового возмещения, Уполномоченный обратился в Арбитражный суд Томской области в защиту интересов индивидуального предпринимателя с заявлением о признании действий Фонда незаконными и об обязательстве оплатить страховое возмещение. Суд установил, что право на получение страхового обеспечения (в данном случае право на получение пособия в связи с временной нетрудоспособностью) обусловлено уплатой индивидуальным предпринимателем страховых взносов за календарный год, предшествующий календарному году, в котором наступил страховой случай, и наличием листка нетрудоспособности, выданного ме-

дицинской организацией по установленной форме. В связи с чем, решением суда сделан вывод, что оспариваемые действия Фонда по отказу в назначении и выплате предпринимателю страхового обеспечения по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности не соответствуют требованиям действующего законодательства, нарушают установленное законом право предпринимателя на получение пособия по временной нетрудоспособности при подтверждении факта уплаты страховых взносов за предшествующий календарный год, что является основанием для признания их незаконными. Законность решения суда первой инстанции подтверждена постановлением Седьмого арбитражного апелляционного суда, оставившего решение без изменения.

Однако когда индивидуальный предприниматель повторно обратился в Фонд с заявлением о получении страхового возмещения, в связи с наступлением нового страхового случая – материнством (беременность и роды), Фонд, несмотря на наличие решения суда, ранее подтвердившего незаконность его действий, опять отказал заявителю в получении страхового возмещения по тем же формальным основаниям. При таких обстоятельствах Уполномоченный для защиты прав и законных интересов индивидуального предпринимателя обратился в Арбитражный суд Томской области с заявлением о признании действий Фонда незаконными. Суд удовлетворил данное заявление. На момент написания настоящего доклада решение суда не вступило в законную силу.

В качестве примера, когда участие Уполномоченного в судебном заседании третьим лицом способствовало успешному решению проблемы организации, может стать следующее обращение. К Уполномоченному за помощью обратился сельскохозяйственный кооператив в связи с отказом Администрации Шегарского района Томской области в предоставлении в собственность арендуемого кооперативом земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, на котором расположен принадлежащий ему на праве собственности объект недвижимости. В ходе рассмотрения обращения, было установлено, что решение об отказе принято администрацией района в связи с тем, что испрашиваемый земельный участок полностью расположен в границах зоны с особыми условиями использования территории, установленные ограничения использования земельных участков в которой не допускают использование земельного участка в соответствии с целями использования такого земельного участка, указанными в заявлении о предоставлении земельного участка (зона санитарной охраны водозаборной скважины, для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения населения). Поскольку кооператив одновременно с обращением к Уполномоченному направил исковое заявление в Арбитражный суд Томской области о признании решения администрации района незаконным, бизнес-омбудсмен для оказания помощи заявителю вступил в дело в качестве третьего лица на стороне истца. Позиция заявителя была основана на нормах статьи 39.20 ЗК РФ, статьи 271 ГК РФ, в соответствии с которыми собственник здания, сооружения или иной недвижимости, находящейся на земельном участке, принадлежащем другому лицу, имеет право пользоваться предоставленной таким лицом под эту недвижимость частью земельного участка. Поскольку ис-

ключительное право собственников зданий и сооружений на приобретение в собственность или в аренду соответствующего земельного участка без проведения торгов, обусловлено именно нахождением на участке объектов недвижимости, приобретение земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, на которых расположены объекты недвижимости, принадлежащие на праве собственности гражданам или юридическим лицам, имеет целью обеспечение возможности эксплуатации таких объектов недвижимости.

При подготовке к участию в деле, в целях получения информации, к какому поясу зоны санитарной охраны скважины относится спорный земельный участок, Уполномоченным был направлен запрос в Департамент природных ресурсов и охраны окружающей среды Томской области. Из поступившего ответа следовало, что спорный земельный участок расположен в зоне санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения. При этом предоставление в собственность земельного участка в границах III пояса зоны санитарной охраны подземных источников водоснабжения возможно при выполнении ряда мероприятий, предусмотренных пунктом 3.2.2 СанПиН 2.1.4.1110-02 «Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения. СанПиН 2.1.4.1110-02». Таким образом, ограничения, установленные для третьего пояса зоны санитарной охраны скважины, допускают использование земельного участка для сельскохозяйственных целей, соответственно основания для отказа, предусмотренные пунктами 14.1, 19 статьи 39.16 Земельного кодекса Российской Федерации, отсутствуют. По ходатайству Уполномоченного указанный ответ был приобщен судом к материалам дела, а также нашел отражение в отзыве на исковое заявление.

По результатам рассмотрения дела суд признал отказ Администрации Шегарского района в предоставлении в собственность испрашиваемого земельного участка не соответствующим требованиям законодательства применительно к изложенным в нем основаниям и нарушающим права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской деятельности, что свидетельствует о наличии оснований для признания его незаконным. Решение суда вступило в законную силу, с сельскохозяйственным кооперативом был заключен договор купли-продажи спорного земельного участка.

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. При этом 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 об административном правонарушении в суде общей юрисдикции, административной комиссией

или иным административным органом Уполномоченный до недавнего времени мог оказать субъекту предпринимательской деятельности лишь помощь в формировании правовой позиции по делу и подготовке необходимых процессуальных документов.

Например, к Уполномоченному обратился индивидуальный предприниматель, осуществляющий торговую деятельность в городе Томске, в связи с тем, что сотрудниками полиции в отношении него было возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 8.2 КоАП РФ. Заявителю вменялось отсутствие заключенного с региональным оператором – УМП «Спецавтохозяйство г. Томска» договора на вывоз твердых коммунальных отходов, при осуществлении коммерческой деятельности по продаже продуктов питания в арендованном помещении магазина, что, по мнению сотрудника полиции, составившего протокол об административном правонарушении, повлекло несоблюдение требований в области охраны окружающей среды при сборе, накоплении, транспортировании, обработке, утилизации или обезвреживании отходов производства и потребления. Материалы дела были переданы в Департамент природных ресурсов и охраны окружающей среды Томской области для решения вопроса о привлечении предпринимателя к административной ответственности. Ему грозил административный штраф в размере от 30 000 рублей до 50 000 рублей. В целях оказания содействия заявителю в защите прав и законных интересов Уполномоченный помог индивидуальному предпринимателю подготовить пояснения по делу об административном правонарушении. В пояснениях было отмечено, что состав вменяемого правонарушения в действиях предпринимателя отсутствует ввиду следующего. На основании статьи 210 ГК РФ бремя содержания имущества (отхода), в том числе ответственность за соблюдение требований природоохранного законодательства при обращении с отходами, несет его собственник, если иное не предусмотрено законом или договором. Следовательно, по общему правилу, презюмируется, что у собственника помещения должен быть договор на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами с соответствующим региональным оператором либо такой договор должен иметь место между арендатором и региональным оператором. При этом ГК РФ не содержит норм о возложении обязанности по заключению договора на вывоз отходов и оплаты оказанных услуг на арендатора. Пункт 2 статьи 616 ГК РФ предусматривает обязанность арендатора поддерживать имущество в исправном состоянии, производить за свой счет текущий ремонт и нести расходы на содержание имущества, если иное не установлено законом или договором аренды. Данная правовая норма регулирует правоотношения между сторонами договора аренды и не является основанием возникновения у арендатора обязанности оплаты расходов на содержание арендованного имущества в пользу третьих лиц. Таким образом, вопросы установления права собственности на отходы, также как и вопросы определения стороны, ответственной за исполнение обязанностей в области обращения с отходами, возложенных на образователя отходов действующим природоохранным законодательством, регулируются хозяйствующими субъектами в рамках договорных отношений.

В рассматриваемой ситуации, занимаемое предпринимателем помещение предоставлено ему по договору аренды другим предпринимателем, который, в свою очередь,

заключил с УМП «Спецавтохозяйство г. Томска» договор по обращению с твердыми коммунальными отходами, а арендатор ежемесячно компенсирует собственнику расходы по оплате услуг регионального оператора. Таким образом, поскольку у предпринимателя отсутствовала обязанность по заключению договора по обращению с твердыми коммунальными отходами с региональным оператором, в его действиях отсутствовал состав административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 8.2 КоАП РФ.

Департамент природных ресурсов и охраны окружающей среды Томской области при рассмотрении материалов дела принял во внимание доводы предпринимателя и представленные им доказательства, в связи с чем вынес определение о прекращении производства по делу в связи с отсутствием состава административного правонарушения.

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 Уполномоченный до недавнего времени реализовать не мог.

Ситуация изменилась после вступления в силу 25.07.2022 Федерального закона от 14.07.2022 № 290-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 1 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». Указанным законом статья 25.5.1 КоАП РФ дополнена положениями, согласно которым уполномоченные по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации, наряду с Уполномоченным при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, по ходатайству лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении в области предпринимательской деятельности, могут быть допущены к участию в деле в качестве защитников. Указанные изменения были приняты в целях повышения роли уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации в правозащитной деятельности.

После вступления в силу изменений в ст. 25.5.1 КоАП РФ в субъектах РФ начала реализовываться практика привлечения региональных бизнес-омбудсменов к участию

в деле в качестве защитников субъектов предпринимательской деятельности. При этом непосредственное участие в судебном заседании зачастую принимали сотрудники аппаратов уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах РФ, действующие на основании доверенностей, выданных уполномоченными.

Между тем, как показала практика, возможность допуска сотрудников аппарата регионального бизнес-омбудсмeна в судебные заседания в качестве защитников субъектов предпринимательской деятельности в рамках ст. 25.5.1 КоАП РФ на основании доверенности, выданной бизнес-омбудсменом, вызвала неоднозначную позицию у судей судов общей юрисдикции разных инстанций.

Так, по делу об административном правонарушении, возбужденному в отношении директора юридического лица по части 1 статьи 20.25 КоАП РФ (неуплата административного штрафа в установленный срок), рассматриваемому Кировским районным судом города Томска, юрист Аппарата Уполномоченного был допущен судом к участию в деле в качестве защитника лица, привлекаемого к административной ответственности. К сожалению, в рассматриваемой ситуации добиться прекращения производства по делу не удалось, однако, участие представителя Уполномоченного в процессе в качестве защитника оказало существенную психологическую поддержку лицу, привлекаемому к административной ответственности, впервые принимавшему участие в суде.

Между тем, Томским областным судом, рассматривавшим жалобу индивидуального предпринимателя на решение Колпашевского городского суда о привлечении к ответственности по части 2 статьи 8.37 КоАП РФ («Нарушение правил охоты, правил, регламентирующих рыболовство и другие виды пользования объектами животного мира»), юристу Аппарата Уполномоченного было отказано в допуске к участию в деле в качестве защитника лица, привлекаемого к административной ответственности, который находился в Александровском районе и не имел возможности лично участвовать в рассмотрении своей жалобы. Поскольку областной суд отменил решение нижестоящей инстанции и направил дело на новое рассмотрение, сотрудники Уполномоченного продолжили оказывать консультативную помощь индивидуальному предпринимателю без возможности принимать непосредственное участие в деле в качестве защитников. Стоит отметить, что по указанному делу повторно вынесенное решение суда о привлечении предпринимателя к административной ответственности было также обжаловано и повторно отменено Томским областным судом. При третьем рассмотрении материалов дела суд первой инстанции прекратил производство по делу об административном правонарушении в связи с истечением срока давности привлечения к административной ответственности.

Надеемся, что в дальнейшем, с учетом важности защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, суды общей юрисдикции займут общую позицию о возможности допуска юристов Аппарата Уполномоченного в качестве защитников предпринимателей по делам об административных правонарушениях в соответствии со статьей 25.5.1 КоАП РФ.

Право без специального разрешения посещать места содержания под стражей

Согласно подпункту ж) пункта 1 статьи 24 Уголовно-исполнительного кодекса РФ уполномоченные по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации в границах соответствующего субъекта Российской Федерации при исполнении служебных обязанностей имеют право посещать учреждения и органы, исполняющие наказания, без специального на то разрешения в целях защиты прав подозреваемых, обвиняемых и осужденных по делам о преступлениях, предусмотренных статьями 159 - 159.6, 160, 165 УК РФ, если эти преступления совершены в сфере предпринимательской деятельности, а также статьями 171 - 172, 173.1 - 174.1, 176 - 178, 180, 181, 183, 185 - 185.4, 190 - 199.2 УК РФ. Таким образом, Уполномоченный вправе посещать не всех предпринимателей, находящихся в местах содержания под стражей, а только лиц, привлечённых к уголовной ответственности по «экономическим» статьям.

В 2022 году Уполномоченному поступило одно обращение индивидуального предпринимателя, содержащегося в ФКУ СИЗО-1 УФСИН России по Томской области, с просьбой посетить его для получения консультации. Однако, поскольку вменяемое ему преступление не относилось к категории преступлений, предусмотренных статьей 24 УИК РФ, руководством следственного изолятора Уполномоченному было отказано в посещении заявителя. С учетом указанных обстоятельств предпринимателю было предложено обратиться к бизнес-омбудсмену письменно для оказания помощи в решении вопросов, возникших в связи с осуществлением предпринимательской деятельности и относящихся к компетенции Уполномоченного.

Большинство обращений к Уполномоченному от заявителей, содержащихся под стражей, касалось оказания помощи или предоставления 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. В части оказания помощи в прекращении статуса индивидуального предпринимателя Уполномоченный готовил заявителям проекты необходимых документов. Кроме того, бизнес-омбудсмен разъяснял установленную Федеральным законом от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» процедуру с учетом изменений, внесенных Федеральным законом от 11.06.2022 № 167-ФЗ, согласно которым подпись на заявлении о прекращении статуса индивидуального предпринимателя, являющегося подозреваемым или обвиняемым, содержащимся под стражей, либо осужденным, отбывающим наказание в виде лишения свободы, удостоверяется начальником места содержания под стражей или начальником исправительного учреждения.

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

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 контролируемыми 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.

Весной 2022 года, для обеспечения устойчивости развития экономики Постановлением Правительства Российской Федерации от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» (далее – Постановление № 336) был введен мораторий на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля, действовавший в течение 2022 года. В частности, Постановлением № 336 предусмотрено, что плановые проверки (контрольные (надзорные) мероприятия) могли проводиться только в отношении небольшого исчерпывающего перечня объектов контроля, в рамках санитарно-эпидемиологического, ветеринарного и пожарного надзора, а также контроля в области промышленной безопасности. Иные плановые проверки и контрольно-надзорные мероприятия подлежали исключению в порядке и сроки, установленные Постановлением № 336, Постановлениями Правительства Российской Федерации от 31.12.2020 № 2428 «О порядке формирования плана проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий на очередной календарный год, его согласования с органами прокуратуры, включения в него и исключения из него контрольных (надзорных) мероприятий в течение года», от 30.06.2010 № 489 «Об утверждении Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

Кроме того, Постановлением № 336 были введены исключительные основания для проведения в 2022 году внеплановых проверок и контрольных (надзорных) мероприятий. В частности, проведение контрольных (надзорных) мероприятий внепланового характера допускалось в исключительных случаях при угрозе жизни и причинения тяжкого вреда здоровью граждан, угрозе обороне страны и безопасности государства, а также при угрозе возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера или разрешении жалоб граждан органами, реализующими лицензионный

контроль за осуществлением предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами и государственный жилищный надзор. При этом такие проверки должны быть согласованы с органами прокуратуры. Также внеплановые проверки и контрольные (надзорные) мероприятия могли проводиться без согласования с органами прокуратуры по поручениям Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, требованию прокурора и на основании программ проверок, в рамках некоторых видов государственного контроля (надзора), а также в случае поступившего от субъекта предпринимательской деятельности заявления о получении специального разрешения (лицензии) на право осуществления отдельных видов деятельности или разрешения (согласования) на осуществление иных юридически значимых действий.

В сложившейся ситуации отсутствия плановых проверок и нацеленности контрольных (надзорных) органов на проведение минимального числа внеплановых проверок, только один индивидуальный предприниматель в период действия моратория обратился к Уполномоченному для его привлечения к участию во внеплановой проверке, проводимой Главным управлением МЧС России по Томской области по заявлению предпринимателя об оценке условий деятельности для расширения видов деятельности, подлежащих лицензированию. Проверка в соответствии с пунктом 5 статьи 56 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» планировалась к проведению в дистанционном формате. Однако, в связи с техническими сложностями, возникшими в ходе онлайн-взаимодействия, было принято решение о ее проведении в очном режиме. Помощник Уполномоченного – юрист принимал участие в проверке при дистанционном взаимодействии, а затем в очном формате, наблюдал за ее проведением, следил за соблюдением проверяющими действующего законодательства. По результатам контрольного (надзорного) мероприятия контролерами было установлено отсутствие нарушений обязательных требований и соответствие индивидуального предпринимателя условиям для осуществления лицензируемой деятельности по монтажу, техническому обслуживанию и ремонту автоматических систем передачи извещений о пожаре, включая диспетчеризацию и проведение пусконаладочных работ.

В целом за период своей деятельности Уполномоченный принял участие в 18 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 бизнес-омбудсмена позволяет исключить возможность предъявления неисполнимых требований и установления неразумных сроков для исполнения предписания.

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

С учетом изложенного надеемся, что участие Уполномоченного при проведении контрольных (надзорных) мероприятий 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 обратился руководитель юридического лица в связи с действиями судебных приставов-исполнителей, в результате которых с общества незаконно взыскан исполнительский сбор. В ходе рассмотрения обращения было установлено, что в связи с возбуждением исполнительного производства общество в добровольном порядке в установленный срок произвело оплату задолженности, направив судебному приставу-исполнителю платежное поручение в подтверждение произведенной оплаты. Указанное платежное поручение было приобщено к материалам исполнительного производства, однако через 15 дней судебный пристав-исполнитель вынес постановление о взыскании с общества исполнительского сбора в размере 10 000 рублей. Заявитель неоднократно обращался в Управление Федеральной службы судебных приставов по Томской области с заявлениями о возврате незаконно (ошибочно) взысканных денежных средств. Однако указанные заявления оставались без удовлетворения. Полагая, что при исполнении полномочий в рамках исполнительного производства, судебным приставом-исполнителем были допущены нарушения Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» в части срока для добровольного погашения задолженности и преждевременного взыскания исполнительского

сбора, что повлекло нарушение прав и законных интересов общества, а также к материальным убыткам, связанным с взысканием исполнительского сбора, Уполномоченный обратился в Управление ФССП по Томской области с соответствующим заключением.

По результатам рассмотрения заключения Уполномоченного Управлением было принято решение об отмене постановления о взыскании исполнительского сбора ввиду произведенной оплаты задолженности в рамках исполнительного производства в срок, установленный для добровольного исполнения требований исполнительного документа. Денежные средства в размере 10 000 рублей возвращены обществу.

В другой ситуации к Уполномоченному обратился владелец киоска, расположенного в Томском районе, в связи с действиями администрации поселения о признании киоска самовольной постройкой и отказом в связи с этим в продлении договора на размещение нестационарного торгового объекта. При рассмотрении обращения бизнес-омбудсменом было установлено, что основанием для указанного вывода администрации поселения стал акт обследования земельного участка, из содержания которого невозможно установить, на основании каких признаков было принято решение об отнесении объекта к самовольно возведенному недвижимому имуществу.

Согласно статье 130 ГК РФ к недвижимым вещам (недвижимое имущество, недвижимость) относятся земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, то есть объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе здания, сооружения, объекты незавершенного строительства. В соответствии со статьей 222 ГК РФ самовольной постройкой является жилой дом, другое строение, сооружение или иное недвижимое имущество, созданное на земельном участке, не отведенном для этих целей в порядке, установленном законом и иными правовыми актами, либо созданное без получения на это необходимых разрешений или с существенным нарушением градостроительных и строительных норм и правил.

Следовательно, принять решение о наличии недвижимого имущества можно только в случае установления, имеется ли на земельном участке самостоятельный объект недвижимости, отвечающий признакам, указанным в пункте 1 статьи 130 ГК РФ, а именно: имеется ли на земельном участке объект недвижимого имущества, отличный от собственно самого земельного участка, хотя и прочно с ним связанного, чье перемещение без причинения ущерба, несоразмерного назначению, невозможно.

Полагая, что вывод администрации поселения об отнесении киоска предпринимателя к самовольной постройке сделан незаконно и необоснованно, Уполномоченный направил главе администрации заключение с предложением пересмотреть принятое решение, для чего провести повторный осмотр киоска при участии бизнес-омбудсмена.

По результатам рассмотрения заключения Уполномоченного администрацией поселения было указано, что визуальный осмотр спорного объекта показал, что он не является объектом капитального строительства.

Приведенные примеры показывают, что правомочие Уполномоченного по направлению в органы государственной власти и местного самоуправления информации о вы-

явленных нарушениях может быть использовано в качестве дополнительного действенного 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 обратились индивидуальные предприниматели, которым после заключения с теплоснабжающей организацией договоров на оказание услуг на пользование тепловой энергией в горячей воде были выставлены сверхнормативные потери тепловой энергии при ее транспортировке по сетям абонентов. При рассмотрении документов предпринимателей Уполномоченным установлено, что в договорах не предусмотрена обязанность по оплате сверхнормативных потерь тепловой энергии, также отсутствовали документы, подтверждающие право собственности предпринимателей на участок тепловой сети от точки врезки до объектов предпринимателя. Кроме того, в каждом случае расчет выставленной задолженности не был подтвержден теплоснабжающей организацией документально. Для оказания содействия предпринимателям в защите их прав и законных интересов Уполномоченный обратился в Томское Управление Федеральной антимонопольной службы с просьбой провести проверку законности начисления сверхнормативных потерь тепловой энергии заявителям. 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». На дату написания настоящего доклада рассмотрение дела не завершено.

Стоит отметить, что, помимо направления заключений о выявленных нарушениях, Уполномоченный для досудебного разрешения конфликта нередко обращается за содействием в органы прокуратуры. В таких случаях 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 в суде.

Так, к Уполномоченному обратился индивидуальный предприниматель из Кемеровской области, осуществивший поставку канцелярских товаров для нужд образовательного учреждения в ЗАТО Северск в рамках заключенного государственного контракта, но не получивший оплату стоимости поставленного товара в размере около 100 000 рублей. На устные и письменные обращения поставщика об оплате товара специалисты учреждения отвечали об отсутствии финансовой возможности оплатить задолженность в течение ближайших нескольких месяцев. Вместе с тем для индивидуального

предпринимателя, являющегося микропредприятием, указанная сумма имеет значение для своевременного покрытия текущих расходов и обязательных платежей.

В целях оказания содействия заявителю в защите прав и законных интересов Уполномоченный обратился в прокуратуру Томской области с просьбой принять меры прокурорского реагирования для оплаты учреждением задолженности по контракту. В течение нескольких дней после прокурорского вмешательства задолженность по государственному контракту была погашена в полном объеме, права предпринимателя восстановлены без длительных претензионных и судебных процедур. Кроме того, в связи с нарушением срока оплаты товара руководителю учреждения прокурором, ЗАТО Северск было внесено представление, в отношении должностного лица учреждения инициировано возбуждение дела об административном правонарушении, предусмотренном статьей 7.32.5 КоАП РФ.

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 2022 году Уполномоченным было направлено пять предложений о совершенствовании нормативно-правовой базы на муниципальном и региональном уровнях.

Стоит отметить, что большинство обращений бизнес-омбудсмена о совершенствовании нормативных правовых актов, подготовленных в 2022 году, касалось необходимости принятия мер, направленных на поддержку бизнеса в непростой экономической ситуации, вызванной событиями 2022 года: распространением новой коронавирусной инфекции, введением экономических санкций недружественными странами, проведением частичной мобилизации населения.

Например, в феврале 2022 года в Томской области был установлен бессрочный запрет на работу детских развлекательных центров, игровых комнат, игровых зон, вызванный ростом заболеваемости новой коронавирусной инфекции в регионе. Поскольку приостановление деятельности крайне негативно отражалось на субъектах предпринимательской деятельности, занятых в сфере индустрии детских развлечений, Уполномоченный обратился к Губернатору Томской области с предложением смягчить указанные ограничительные меры и разрешить возобновление деятельности при соблюдении ряда условий, связанных с наполняемостью помещений и выполнения санитарно-эпидемиологических требований. Просьба бизнес-омбудсмена была удовлетворена – предпринимателям разрешили вести работу детских развлекательных центров, игровых комнат, игровых зон с некоторыми ограничениями.

Также для защиты интересов субъектов предпринимательской деятельности, подлежащих частичной мобилизации, Уполномоченным было подготовлено обращение к Губернатору Томской области, содержащее предложения по реализации региональных механизмов поддержки, которыми могут воспользоваться индивидуальные предприниматели и руководители юридических лиц при невозможности исполнения договорных обязательств, оплаты региональных налогов, в случае, если руководители организаций и индивидуальные предприниматели, единолично осуществляющие предпринимательскую деятельность, подлежали призыву в рамках частичной мобилизации.

Кроме того, бизнес-омбудсмен обращался в Ассоциацию «Совет муниципальных образований Томской области» с предложением обсудить возможность принятия муниципальных правовых актов, предусматривающих по соглашению сторон изменение существенных условий муниципальных контрактов, если при исполнении таких контрактов возникли не зависящие от сторон обстоятельства, влекущие невозможность их исполнения в связи с мобилизацией в Российской Федерации.

Подробная информация об иных предложениях Уполномоченного, направленных на поддержку бизнеса в условиях событий, происходивших в 2022 году, содержится в разделе 2.2 настоящего доклада.

Стоит отметить, что Уполномоченный в своих предложениях о совершенствовании законодательства поднимал не только проблемы, касающиеся больших предпринимательских групп, но также и узких направлений деятельности. Так, по итогам обсуждения с экспертами бизнес-омбудсмена, оказывающими начинающим предпринимателям помощь в получении муниципальных субсидий на развитие бизнеса, в администрацию Города Томска были направлены рекомендации по изменению положений Порядка предоставления субсидии начинающим предпринимателям - победителям конкурса «Томск. Первый шаг» в целях финансового обеспечения затрат в связи с созданием и развитием собственного бизнеса, в 2015-2024 годах, утвержденного постановлением администрации Города Томска от 28.10.2015 № 1029 (далее – Порядок). В предложениях Уполномоченного были отмечены положения Порядка, которые создают административные барьеры или затрудняют получение субсидии, исполнение условий ее получения, а также даны рекомендации по их устранению. В частности, отмечено, что в соответствии с подпунктом 14 Порядка «участник отбора обязуется сохранить свой бизнес не менее двух лет с даты заключения договора о предоставлении субсидии». При этом легальное определение понятия «сохранение бизнеса» отсутствует, что может вызывать сложности с доказыванием реализации исполнения указанного требования субъектом предпринимательской деятельности, получившим субсидию, в случае реорганизации юридического лица, его присоединения к другому юридическому лицу и т.д. Отмечено, что в соответствии с пунктом 29 Порядка получатель субсидии обязуется предоставить годовую отчетность до 20 января года, следующего за годом предоставления субсидии. При этом в соответствии с налоговым законодательством налоговая отчетность, по общему правилу, сдается в течение 90 дней по окончании года. В результате чего, указанное положение возлагает на субъектов предпринимательской деятель-

ности, получивших субсидию, дополнительные административные издержки, связанные с необходимостью готовить и предоставлять отчетность до установленного федеральным законодательством срока ее направления в ограниченные сроки после начала года. В связи с чем Уполномоченным предложено внести изменения в пункт 29 Порядка, установив срок предоставления годовой отчетности – конец 1 квартала года, следующего за годом предоставления субсидии. Кроме того, бизнес-омбудсменом обращено внимание на предусмотренную пунктом 13 Порядка обязанность предоставления заверенной копии банковского информационного письма о реквизитах расчетного счета заявителя, которую не всегда имеется возможность предоставить в связи с отсутствием представительства кредитной организации в г. Томска, а также отмечен ряд других положений, создающих административные барьеры для субъектов предпринимательской деятельности в связи с получением субсидии.

По результатам рассмотрения предложений Уполномоченного администрация Города Томска сообщила о готовности их проработать и учесть при внесении изменений в Порядок. Кроме того, в целях улучшения процедур предоставления иных муниципальных субсидий бизнес-омбудсмену предложено совместно с экспертами оценить ряд постановлений администрации Города Томска, предусматривающих предоставление мер поддержки. Работа в данном направлении будет реализована в 2023 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), затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также экспертиза действующих нормативных правовых актов. Кроме того, проведение процедуры ОРВ с 1 января 2017 года обязательно для всех городских округов и муниципальных районов Томской области.

В 2022 году Уполномоченный участвовал в 133 публичных консультациях в рамках процедуры ОРВ, в экспертизе 15 действующих НПА, а также в процедуре оценки фактического воздействия 4 действующих НПА. Из них на муниципальном уровне представлено мнение по 99 проектам муниципальных правовых актов, 11 муниципальных правовых актов рассмотрены в рамках экспертизы, в отношении 2 муниципальных правовых актов Уполномоченный принял участие в процедуре оценки фактического воздействия. Количество заключений в рамках ОРВ с замечаниями и предложениями от общего количества составило 124, по 120 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, на официальных аккаунтах Уполномоченного в социальных сетях, размещаются ссылки на проводимые органами государственной власти и органами местного самоуправления Томской области публичные консультации.

Сокращение (на 24%) количества проведенных процедур оценки регулирующего воздействия было связано с тем, что в предыдущем, 2021 году, имело место значительное увеличение количества проведенных процедур ОРВ по причине реализации положений Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» в части разработки положений о видах контроля (надзора). Между тем в сравнении с 2020 годом количество проведенных процедур ОРВ демонстрирует значительный рост – на 43%.

Так, в феврале 2022 года Уполномоченный принял участие в процедуре оценки регулирующего воздействия проекта постановления Администрации Томской области «Об установлении Порядка оформления и ведения ветеринарно-санитарного паспорта пасеки». Уполномоченный высказал ряд замечаний к проекту, в частности, проектом не предусмотрена возможность подачи документов на оформление паспорта пасеки представителем, не приведен перечень нормативных правовых актов, которым должна соответствовать пасека заявителя, не предусмотрены основания для отказа в выдаче паспорта в связи с выявленными несоответствиями ветеринарным правилам и обнаружение по результатам лабораторных исследований заболеваний пчел, не указана периодичность планового обследования пасеки и порядок уведомления владельцев пасек об обследовании. Нормативный акт принят с учетом замечаний Уполномоченного.

В марте 2022 года, Уполномоченному на рассмотрение поступил проект постановления Администрации Томской области «Об утверждении перечней индикаторов риска нарушения обязательных требований при осуществлении регионального государственного контроля (надзора) за применением цен на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, регионального государственного контроля (надзора) в сфере перевозок пассажиров и багажа легковым такси, регионального государственного контроля (надзора) в области розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции на территории Томской области». В ходе изучения проекта установлено, что одним из индикаторов в области розничной продажи алкогольной продукции является предложение установить нахождение объекта контроля в многоквартирном доме. Таким образом, местоположение субъектов предпринимательской деятельности, при прочих равных условиях, безусловно становилось фактором, свидетельствующим о высокой степени вероятности нарушения ими обязательных требований или риска причинения вреда (ущерба)

охраняемым законом ценностям. В связи с чем, Уполномоченный предложил исключить указанный индикатор риска из правового регулирования.

Кроме того, бизнес-омбудсмен также предложил исключить из числа индикаторов риска нарушение контролируемым лицом порядка и сроков предоставления декларации об объеме розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции, поскольку данное деяние образует состав административного правонарушения, а неоднократное привлечение контролируемого лица к административной ответственности за нарушение обязательных требований также является индикатором риска. Предложения учтены разработчиком.

Большое количество проектов и уже действующих правовых актов, поступивших Уполномоченному в 2022 году для проведения процедур ОРВ и экспертизы, были посвящены порядку предоставления субсидий субъектам предпринимательской деятельности.

В июне 2022 года, Уполномоченным, в рамках экспертизы, рассмотрен приказ Департамента по социально-экономическому развитию села Томской области от 27.10.2020 № 85 «Об утверждении Порядка предоставления субсидий на возмещение части прямых понесенных затрат на создание и модернизацию объектов животноводческих комплексов молочного направления (молочных ферм), а также на приобретение техники и оборудования на цели предоставления субсидии».

Изучение правового акта показало, что проверка получателя субсидии на соответствие указанным требованиям осуществляется путем анализа официальной опубликованной информации о деятельности государственных органов, судов (арбитражных судов), размещаемой в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Уполномоченный отметил, что информация, содержащаяся в сети «Интернет», не всегда актуальна и достоверна, в связи с чем, надлежащим доказательством, подтверждающим достоверность представленной получателем субсидии информации, может быть только информация, полученная непосредственно от уполномоченных органов. Также предложено увеличить срок, отведенный для подписания соглашения о предоставлении субсидии, до 5 рабочих дней. Все замечания учтены разработчиком.

Следует отметить, что по итогам 2022 года Томская область сохранила свои позиции в рейтинге качества проведения ОРВ и входит в число регионов с хорошим уровнем качества проведения ОРВ.

Вместе с тем, отмечается ряд недостатков проведения ОРВ на территории региона, 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 замечания были направлены и учтены в проекте документа.

Взаимодействие разработчиков с заинтересованными сторонами на этапе проведения процедуры ОРВ предоставляет возможность получить дополнительные аргу-

менты, практические результаты, критические мнения, учет которых способствует принятию более обоснованных нормативных правовых актов и во многом улучшению условий осуществления предпринимательской деятельности и повышению инвестиционной привлекательности Томской области.

4. Результаты работы по рекомендациям Законодательной Думы Томской области, принятым по итогам рассмотрения доклада Уполномоченного о деятельности в 2021 году

По итогам рассмотрения доклада Уполномоченного о деятельности в 2021 году Законодательной Думой Томской области Постановлением от 26.05.2022 № 312 Уполномоченному даны отдельные рекомендации, которые были исполнены в отчетном году.

В частности, Законодательной Думой Томской области бизнес-омбудсмену рекомендовано 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.

В 2022 году Уполномоченным было принято участие в 41 судебном заседании, в том числе по делам, инициированным бизнес-омбудсменом. Указанное специальное полномочие бизнес-омбудсмента призвано обеспечить равновесие позиций сторон в споре, в котором орган власти, имеющий административный ресурс, является заведомо более сильной стороной, а также защиту прав и законных интересов бизнеса. По сложившейся практике Уполномоченный вступает в процесс на стороне предпринимателя, обращение которого до возникновения судебного спора находилось на рассмотрении бизнес-омбудсмента, и Уполномоченным предпринимались действия, направленные на досудебное урегулирование спора. При этом Уполномоченный самостоятельно определяет необходимость подачи искового заявления в интересах субъекта предпринимательской деятельности или участия в деле, руководствуясь тщательно изученными материалами жалобы, сформированной правовой позицией, сложившейся судебной практикой, а также возможностями заявителя самостоятельно осуществлять защиту своих прав и законных интересов.

К сожалению, ни один спор между органами власти и субъектами предпринимательской деятельности в практике Уполномоченного не удалось завершить мировым соглашением, что отражает позицию властных структур по перекалыванию ответственности за принятие решения на судебные органы ввиду боязни быть обвиненными в коррупции, превышении полномочий, неправильном толковании закона, независимо от понесенных на судебное рассмотрение спора временных и финансовых издержек.

Более подробно деятельность Уполномоченного, направленная на оказание содействия предпринимателям посредством вступления в судебные процессы, а также возникающие при реализации указанного полномочия проблемные вопросы освещены в разделах 2 и 3 настоящего доклада.

С учетом рекомендаций Законодательной Думы Томской области в 2022 году Уполномоченным была продолжена работа по участию в исследовании состояния и тенденций развития малого и среднего предпринимательства в регионе, в том числе систем-

ных проблем в различных сферах предпринимательской деятельности, в целях подготовки законодательных инициатив и предложений по совершенствованию правового регулирования поддержки и развития предпринимательских инициатив. Так, 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 2 и 3 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. В ежегодном докладе федерального Уполномоченного Президенту РФ нашли отражение следующие системные проблемы бизнеса, отмеченные бизнес-омбудсменом Томской области в своем отчете о деятельности за 2021 год:

1. Проблема несоразмерности компенсаций за нарушение авторских прав причиненному ущербу, когда с предпринимателей за реализацию контрафактного товара взыскиваются суммы, в несколько десятков или даже сотен раз превышающие его стоимость;

2. Нестабильная, необоснованно завышаемая кадастровая стоимость, налоги на землю и имущество, арендная плата, рассчитанные от кадастровой стоимости. Оспаривание завышенной кадастровой стоимости в комиссии или в суде не позволяет решить проблему, поскольку после достижения результата нет гарантий, что при следующей переоценке стоимость объекта недвижимости не вырастет кратно.

3. Ущемление прав частных медицинских организаций в системе обязательного медицинского страхования. Частные медицинские организации получают отказы во включении в территориальные программы ОМС, а в случае включения – ограниченное количество выделенных квот ОМС по сравнению с государственными медицинскими организациями.

4. Самозанятые граждане, не зарегистрированные в качестве индивидуальных предпринимателей, не могут осуществлять отдельные виды деятельности, в частности, оказывать услуги по перевозке пассажиров и багажа легковым такси.

К сожалению, большинство проблем бизнеса, выявляемых Уполномоченным в ходе реализации своих полномочий, годами остается нерешенным, что негативно отражается на развитии предпринимательской деятельности, инвестиционном климате, а также ведет к развитию теневого сектора экономики.

Вместе с тем, отдельные предложения региональных уполномоченных, в том числе, Томского бизнес-омбудсмeна, направленные на решение системных проблем бизнеса, нашли свое отражение в нормативных правовых актах, принятых на федеральном уровне в 2022 году.

1. Уполномоченный в течение нескольких лет отмечал проблему административного законодательства, связанную с тем, что административная ответственность юридических лиц не дифференцируется в зависимости от размера бизнеса: малый, средний или крупный, в связи с чем, штраф за незначительное с точки зрения последствий нарушение может привести к банкротству малого бизнеса. Кроме того, бизнес-омбудсменом отмечалось, что КоАП РФ содержит положения, позволяющие одновременное привлечение за одно и то же нарушение к административной ответственности как юридического лица, так и физического лица (сотрудника, руководителя).

В апреле 2022 года, в целях поддержки субъектов предпринимательской деятельности в условиях санкций, в КоАП РФ внесены изменения, ограничивающие двойную ответственность юридического лица и должностного лица, а также позволяющие назначать малым предприятиям, микропредприятиям и социально ориентированным некоммерческим организациям административные штрафы в размере, предусмотренном для индивидуальных предпринимателей.

2. В своей практике Уполномоченный неоднократно сталкивался с проблемой невозможности индивидуальным предпринимателям, отбывающим наказание в местах лишения свободы за совершенное преступление, не связанное с осуществлением предпринимательской деятельности, обратиться в налоговый орган с заявлением о прекращении деятельности в качестве индивидуального предпринимателя, поскольку подаваемое в налоговые органы соответствующее заявление должно содержать засвидетельствованную в нотариальном порядке подпись заявителя или электронную подпись. Для решения проблемы на региональном уровне была достигнута договоренность с Управлением ФНС России по Томской области о применении аналогии права в части возможности заверения руководителями исправительных учреждений заявлений индивидуальных предпринимателей, пребывающих в таких учреждениях.

В 11 июне 2022 года вступил в силу Федеральный закон № 167-ФЗ «О внесении изменения в статью 9 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», уточняющий порядок прекращения для осужденных граждан статуса индивидуального предпринимателя. Указанным законом упрощена процедура прекращения подозреваемыми, обвиняемыми, содержащимися под стражей, либо осужденными, отбывающими наказание в виде лишения свободы, статуса индивидуального предпринимателя: предусмотрена возможность подачи такими лицами заявления о государственной регистрации прекращения ими деятельности в качестве индивидуального предпринимателя, удостоверенного начальником места содержания под стражей или начальником исправительного учреждения.

3. Уполномоченный неоднократно отмечал, что 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». Решением проблемы виделось 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.

29.12.2022 был принят Федеральный закон № 580-ФЗ «Об организации перевозок пассажиров и багажа легковым такси в Российской Федерации, о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации», которым закреплена возможность получения разрешения на перевозки для самозанятых водителей при условии заключения договора со службой заказа легкового такси.

Стоит также отметить, что в 2022 году, благодаря совместным усилиям региональных бизнес-омбудсменов и предпринимательских сообществ, удалось не допустить принятия законопроекта № 160605-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «О рекламе», которым предусматривалось введение особого режима распространения цифровой наружной рекламы и установки цифровых рекламных конструкций, создание Единого оператора цифровых рекламных конструкций и объявлений, наделенного исключительными полномочиями. Уполномоченный выразил отрицательное мнение на законопроект, указав, что предложенный подход к регулированию рынка цифровой рекламы явно противоречит положениям антимонопольного законодательства и создает риски необоснованного ограничения конкуренции на рынке наружной рекламы, демпинга цен со стороны Единого оператора по договорам на размещение рекламы, роста нерентабельности действующих договоров с операторами наружной рекламы, увеличения издержек последних и, как следствие, их экономической несостоятельности, что в совокупности могло привести к росту выпадающих доходов региональных и местных бюджетов. Аналогичную позицию выразили уполномоченные из других регионов Российской Федерации. Помимо бизнес-омбудсменов отрицательное мнение по данному законопроекту направлено в Государственную Думу Общероссийской общественной организацией малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ» и Торгово-промышленной палатой Российской Федерации. Благодаря совместным усилиям в ноябре законопроект был отклонен Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации.

Еще одно направление деятельности, рекомендованное Законодательной Думой Томской области Уполномоченному по итогам рассмотрения доклада о деятельности в 2021 году, предусматривало организацию на системной основе работы по взаимодействию с сенаторами Российской Федерации и депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, представляющими Томской области в Федеральном Собрании Российской Федерации, для решения системных проблем в различных сферах предпринимательской деятельности.

Активное взаимодействие в течение 2022 года осуществлялось Уполномоченным с Сенатором Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации В.К. Кравченко, являющимся членом Комитета Совета Федерации по экономической политике и полномочным представителем Совета Федерации РФ по взаимодействию с Уполномоченным при Президенте РФ по защите прав предпринимателей. Бизнес-омбудсмен информировал сенатора о проблемах бизнеса, связанных с осуществлением контрольно-надзорной деятельности, в том числе об эффективности принимаемых мер в сфере сокращения контрольно-надзорных мероприятий для снижения административного давления на бизнес, направлял предложения о механизмах поддержки подлежащих частичной мобилизации субъектов предпринимательской деятельности, а также в целом о системных проблемах малого и среднего бизнеса Томской области и способах их решения.

Кроме того, благодаря взаимодействию Уполномоченного с сенаторами от Томской области удалось привлечь внимание профильных министерств к необходимости корректировки проекта постановления Правительства РФ, которое могло оказать негативное влияние на организации, осуществляющие деятельность по заготовке и экспорту кедрового ореха в Сибири и на Дальнем Востоке. Так, к Уполномоченному поступило обращение организации, обеспокоенной разработанным Министерством юстиции Российской Федерации проектом постановления Правительства РФ «О внесении изменения в перечень стратегически важных товаров и ресурсов для целей статьи 226.1 Уголовного кодекса Российской Федерации», в соответствии с которым планировалось ввести уголовную ответственность за незаконное перемещение кедрового ореха через государственную границу РФ. Как следовало из пояснительной записки к проекту постановления, «кедровые леса обладают уникальной природной ценностью, обеспечивая основу кормовой базы копытных животных, что обуславливает, например, в Приморском крае формирование ключевых мест обитания амурского тигра и дальневосточного леопарда».

Проект постановления не был размещен для обсуждения и публичных консультаций с деловым сообществом на федеральном портале проектов нормативных правовых актов или портале оценки регулирующего воздействия, что лишило профильных экспертов возможности дать всестороннюю оценку последствиям его принятия.

Заявитель отмечал, что кедровый орех не обладает необходимыми критериями, позволяющими отнести его к категории стратегически значимых ресурсов, поскольку не является ресурсом фауны, находящимся под угрозой исчезновения, относится к числу возобновляемых ресурсов. Согласно лесохозяйственным регламентам, допустимый объем его сбора превышает 500 тыс. тонн ежегодно. При этом, по экспертной оценке, фактический объем ежегодной заготовки кедрового ореха не превышает 5% от разрешенного, что не позволяет сделать вывод об истощительном использовании и необходимости введения дополнительных запретительных и санкционных правовых механизмов. Введение уголовной ответственности является крайней мерой государственного регулирования, когда иные меры являются неэффективными, а также когда

отдельно взятое деяние или их совокупность обладают категорией общественной опасности. В связи с чем возникло опасение, что уголовная ответственность за незаконный экспорт кедрового ореха из-за сложностей правоприменения может привести к негативным последствиям в виде кратного сокращения его закупок у населения, снижению экспорта, появлению теневого бизнеса и как следствие, к сокращению официальной валютной выручки.

С учетом указанных обстоятельств Уполномоченный обратился за поддержкой к сенаторам В.К. Кравченко, В.М. Крессу с просьбой направить письмо в Правительство Российской Федерации с инициативой проведения оценки регулирующего воздействия проекта постановления «О внесении изменения в перечень стратегически важных товаров и ресурсов для целей статьи 226.1 Уголовного кодекса Российской Федерации», его общественного обсуждения с участием отраслевых экспертов, а также профильных региональных органов власти Сибири, Урала и Дальнего Востока, на территориях которых расположены орехо-промысловые зоны и ключевые предприятия отрасли.

Благодаря активной работе сенаторов от Томской области по указанному обращению, Министерство юстиции России сообщило Уполномоченному, что проект постановления дополнительно направлен на согласование в Минэкономразвития России и Минприроды России и после доработки он в установленном порядке будет размещен на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов для прохождения процедуры оценки регулирующего воздействия.

5. Условия ведения предпринимательской деятельности в 2022 году в России и в Томской области

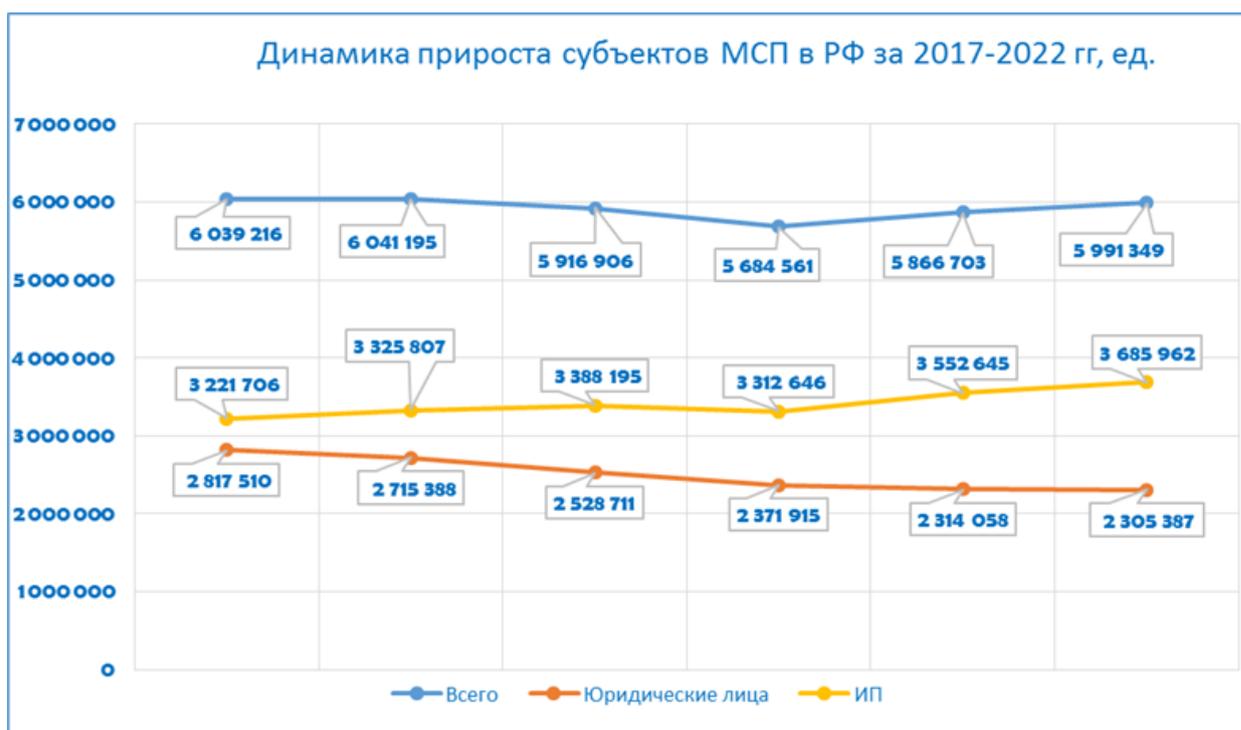
По данным Федеральной налоговой службы Российской Федерации (далее – ФНС), по состоянию на начало 2023 года, в России осуществляют свою деятельность 5 991 349 субъектов малого и среднего предпринимательства (далее – МСП), входящих в Единый реестр МСП. В Таблице 5.1 можно увидеть, что это преимущественно субъекты микро- и малого бизнеса. В сфере МСП занято 15 191 543 работников.

Таблица 5.1.

Количество субъектов МСП в России, ед.						
	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.
Юридические лица	2 817 510	2 715 388	2 528 711	2 371 915	2 314 058	2 305 387
Микропредприятия	2 558 536	2 473 561	2 314 128	2 164 402	2 110 815	2 103 812
Малые предприятия	239 030	223 335	197 842	190 137	185 592	183 920
Средние предприятия	19 944	18 492	16 741	17 376	17 651	17 655
ИП	3 221 706	3 325 807	3 388 195	3 312 646	3 552 645	3 685 962
Микропредприятия	3 193 349	3 298 065	3 361 628	3 285 859	3 525 482	3 657 257
Малые предприятия	28 003	27 423	26 263	26 478	26 837	28 351
Средние предприятия	354	319	304	309	326	354
Всего	6 039 216	6 041 195	5 916 906	5 684 561	5 866 703	5 991 349
Микропредприятия	5 751 885	5 771 626	5 675 756	5 450 261	5 636 297	5 761 069
Малые предприятия	267 033	250 758	224 105	216 615	212 429	212 271
Средние предприятия	20 298	18 811	17 045	17 685	17 977	18 009

В 2022 году, несмотря на сложную экономическую ситуацию, вызванную коронавирусной инфекцией, введением экономических санкций недружественными странами, частичной мобилизацией, количественные показатели в динамике (Диаграмма 5.2) характеризуются небольшим ростом числа субъектов МСП по сравнению с 2021 годом, увеличением количества индивидуальных предпринимателей при незначительном снижении числа юридических лиц.

Диаграмма 5.2.



Вместе с тем, в первом полугодии 2022 года наблюдалось замедление деятельности малого и среднего бизнеса, что было вызвано, в первую очередь, санкционными ограничениями: с конца февраля 2022 года у многих компаний нарушились цепочки поставок, усложнились схемы оплаты, в том числе и контрагентам, резко упало число клиентов, и, как следствие, выручка. Начиная с марта 2022 года малые и средние предприятия смогли получить большой спектр помощи, включающий: изменение графика платежей по кредитам (кредитные каникулы и реструктуризация); кредиты по льготным ставкам; поручительства по кредитам; льготный лизинг и факторинг; мораторий на банкротство; ограничение комиссий на прием платежей и компенсация части расходов; специальные меры поддержки МСП на уровне отдельных отраслей и регионов.

Обвального ухудшения ситуации в секторе МСП удалось избежать за счет мер поддержки, предоставленных государством. Эти меры были намного более масштабными, чем предпринятые в 2020–2021 годах, так как в период распространения новой коронавирусной инфекции, по статистике, поддержкой воспользовалось только 38,5% компаний, а в 2022 году поддержкой воспользовались 70–90% малых предприятий. Одновременно с этим фиксировалось снижение обращений за льготными кредитами (снижение на 63% к сопоставимому количеству прошлого года) и субсидиями (снижение на 37% к сопоставимому периоду прошлого года). Это может говорить о низкой деловой активности малого и среднего бизнеса – кредиты брались «на тушение пожаров», а не на дальнейшее развитие производства и деятельности. При этом, самое существенное падение объемов кредитования наблюдалось в сферах электроэнергетики и ЖКХ, услуг и обрабатывающей промышленности. Напротив, в отраслях, которые сохранили относи-

тельную устойчивость (добыча и переработка полезных ископаемых, сельское хозяйство, телекоммуникации и информационные технологии) наблюдаются положительные темпы роста кредитования субъектов МСП (Диаграмма 5.3)

Диаграмма 5.3.

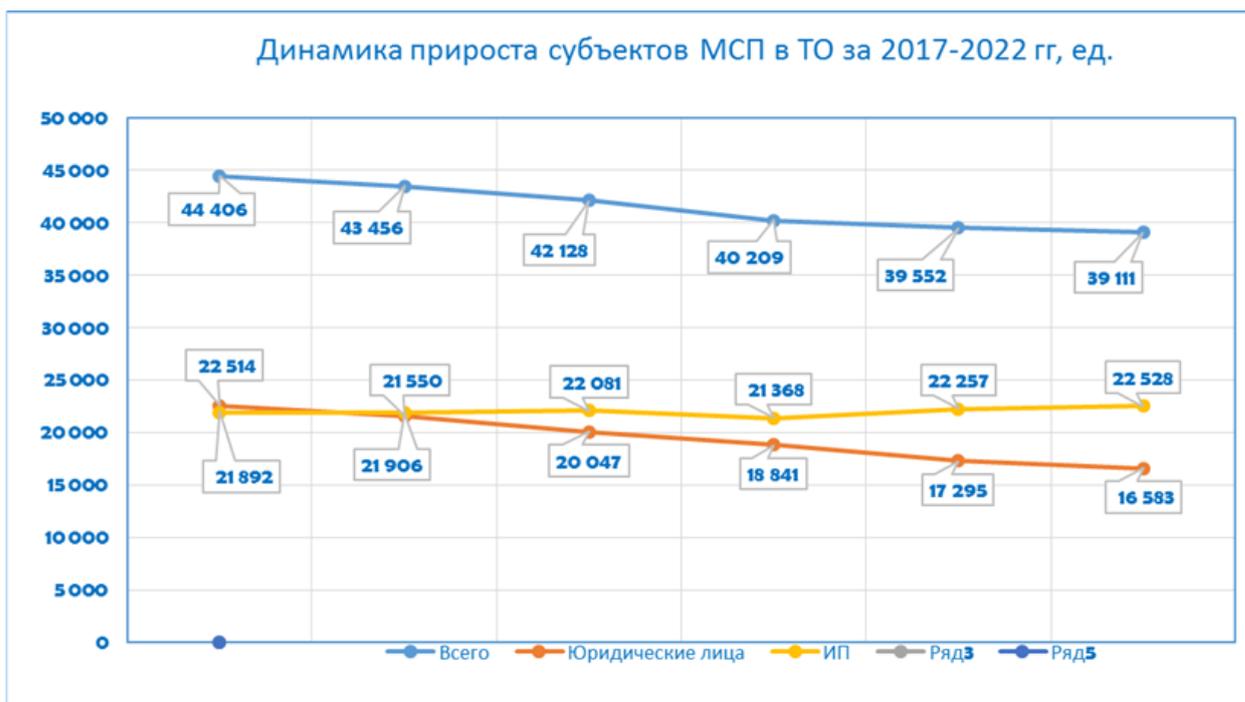


Несмотря на санкционное давление, выпуски облигаций компаний из реестра МСП продолжились на Московской фондовой бирже. Объем новых выпусков облигаций компаний из сегмента МСП в первом–третьем квартале 2022 года составил 16,7 млрд рублей, при этом в корпоративном сегменте объем выпусков составил 6,3 млрд рублей. Наибольший объем размещений пришелся на сектора строительства и недвижимости (2,8 млрд рублей), розничную торговлю (1,3 млрд рублей), сельское хозяйство и пищевую промышленность (около 1 млрд рублей) и лизинг (0,6 млрд рублей). Согласно аналитическому обзору Национального рейтингового агентства, объемы размещений облигаций предприятиями из сегмента МСП в 2023 году составят 20–25 млрд рублей, из них на корпоративный сектор придется 8–10 млрд рублей¹⁴.

Если рассматривать ситуацию с текущим состоянием условий развития бизнеса в разрезе Томской области, то, как видно из диаграммы 5.4, для региона характерна тенденция незначительного снижения общего количества субъектов МСП, при небольшом росте числа индивидуальных предпринимателей. Количество самозанятых граждан увеличилось за год на 16000 человек и составило 38535 человек (физические лица – 36639, индивидуальные предприниматели – 1896).

¹⁴<https://rusbonds.ru/rb-docs/analytics/msp.pdf>

Диаграмма 5.4.



Градация субъектов МСП в Томской области в количественном выражении представлена в Таблице 5.5. Как видно из представленной таблицы, в отчетном периоде по сравнению с предыдущим годом наблюдается снижение количества малых, микро- и средних предприятий на 4,1 % или на 712 единиц. При этом количество индивидуальных предпринимателей увеличилось на 1,2 % или на 271 единицу.

Таблица 5.5.

Количество субъектов МСП в ТО, ед.						
	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.
Юридические лица	22 514	21 550	20 047	18 841	17 295	16 583
Микропредприятия	20 796	19 963	18 678	17 518	16 008	15 285
Малые предприятия	1 602	1 483	1 265	1 220	1 190	1 195
Средние предприятия	116	104	104	103	97	103
ИП	21 892	21 906	22 081	21 368	22 257	22 528
Микропредприятия	21 661	21 679	21 868	21 164	22 062	22 332
Малые предприятия	230	225	210	199	191	193
Средние предприятия	1	2	3	5	4	3
Всего	44 406	43 456	42 128	40 209	39 552	39 111
Микропредприятия	42 457	41 642	40 546	38 682	38 070	37 617
Малые предприятия	1 832	1 708	1 475	1 419	1 381	1 388
Средние предприятия	117	106	107	108	101	106

Ключевым показателем национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» является показатель «Численность занятых в сфере МСП, включая индивидуальных предпринимателей и самозанятых граждан» (далее – «Численность занятых в МСП»). По итогам 2022 года численность занятых на предприятиях малого и среднего бизнеса в Томской области выросла на 13,8 % и составила 166800 человек. По количеству субъектов малого и среднего предпринимательства на душу населения Томская область на четвертом месте в Сибирском федеральном округе. Оборот предприятий малого и среднего бизнеса в 2022 году вырос на 8 % и составил около 530 миллиардов рублей. За отчетный период в Томской области 820 предпринимателей получили поддержку на общую сумму 4 млрд рублей. Одной из самых востребованных мер поддержки для бизнеса Томской области стали налоговые льготы.

Вместе с тем, необходимо отметить, что бизнес предприятий МСП является высокорискованным по своей природе. Это связано с небольшими размерами компаний, что не позволяет создать необходимый эффект масштаба и устойчивость к кризисным явлениям, а также не даёт возможность обладать достаточной рыночной силой по отношению к покупателям и поставщикам. Также эти компании обладают, как правило, недостаточно зрелой системой корпоративного управления и открытостью по отношению к инвесторам.

В течение 2022 года, Аппаратом Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей проводились опросы предпринимателей о факторах, негативно влияющих на осуществление предпринимательской деятельности. По итогам проведенного в марте-апреле отчетного года мониторинга «О влиянии санкционных ограничений и адаптации бизнеса», в котором приняли участие владельцы 4500 компаний из 85 субъектов Российской Федерации, основными проблемами бизнеса стали спад спроса (57,9 % опрошенных), дефицит оборотных средств и кассовые разрывы (44,8%), разрыв цепочек поставок (42,9 %). Наиболее эффективными мерами поддержки из уже принятых

или необходимыми к принятию респонденты назвали мораторий на проверку (49,7%), снижение ставок УСН, имущественного налога в регионах (47,9%), кредиты для МСП или системообразующих компаний (34,8%). Среди опрошенных владельцев бизнеса, более половины указало, что для поддержки бизнеса требуются налоговые послабления – списание части налогов, поддержка занятости посредством снижения страховых взносов до 15%. При этом главными барьерами, сдерживающими производство и мешающими импортозамещению, были названы высокие налоги (56,6% опрошенных), постоянные кризисы и катаклизмы, невозможность долгосрочного инвестирования, непредсказуемость действий властей (51%), высокие тарифы на электроэнергию, газ и др. (49,5%), отсутствие доступного кредита (42,7%). На вопрос «созданы ли в России условия для ускоренного развития производства и импортозамещения» 77,7% респондентов ответили отрицательно.

С 17 по 21 мая 2022 года, Аппаратом федерального бизнес-омбудсмена проведен «Мониторинг текущего состояния бизнеса», участие в котором приняли руководители и владельцы 6 003 компаний из 85 субъектов Российской Федерации. Согласно результатам опроса:

1. Кризис есть и развивается – ситуацию в бизнесе большинство предпринимателей оценивали негативно: у 67,1% показатели бизнеса снижаются, из них в кризисе 12,8%, «балансируют около нуля» 22,4%. Только 10,4% респондентов заявили, что их бизнес стабилен и продолжает расти.

2. Санкции затронули большинство компаний – 86,6%. Из них 77,4% уже адаптировались или надеются адаптироваться к санкциям. 2,3% – закрывают бизнес, 9,4% опрошенных из-за санкций приостановили бизнес.

3. Наиболее существенными проблемами были названы:

- спад спроса – 62,2%;
- дефицит оборотных средств и кассовые разрывы – 40,7%;
- разрыв цепочек поставок почувствовали – 35,9% опрошенных;
- сложности транспортировки по импорту отметили 26,6% опрошенных;
- увеличилась нагрузка по уже действующим кредитам – 18%;
- испытали затруднения из-за блокировки цифровых платформ – 13,2%;
- сложности при экспорте – 6,2%.

4. Помочь могут следующие меры Правительства Российской Федерации:

- налоговые послабления, списание части налогов – 52,8% ответов;
- снижение страховых платежей – 49,2%;
- более дешевые и доступные оборотные кредиты – 45,2%;
- заморозка тарифов естественных монополий – 23,5%;
- более дешевые и доступные инвестиционные кредиты – 23,4%;
- отказ от взимания недоимок, штрафов и пеней, начисленных до 01.01.2022 – 20%;
- государство должно помогать в поиске новых импортных товаров/сырья/ комплектующих и покупателей на зарубежных рынках – 19,5%;
- повышение порогов выручки для признания субъектом МСП и на спецрежимах налогообложения (УСН, патент, самозанятые) – 19,5%;

– поддержка занятости – возврат программы ФОТ 2.0 или аналогичных программ – 17,6%; и другое – 7,4%.

Большая часть опрошенных предпринимателей (56,4%), указывала, что ситуация сложная, надо отказаться от косметических изменений и кардинально менять правила игры – нужна новая экономическая модель, где будет удобно, выгодно и безопасно работать. 17,8% считали, что «чтобы преодолеть текущие сложности и структурные ограничения нужно принимать дополнительные точечные меры». 14,3% опрошенных придерживались позиции, что Россия сможет преодолеть трудности при текущей экономической ситуации.

В Мониторинге, проведенном в ноябре 2022 года Аппаратом федерального бизнес-омбудсмена¹⁵, участие приняли 5760 предпринимателей из всех регионов страны. Согласно результатам опроса, 64 % респондентов указали спад внутреннего спроса как фактор, наиболее негативно влияющий на их бизнес. Следующие по степени остроты – дефицит кадров (34,2%), дефицит оборотных средств и кассовые разрывы (28,9%), разрыв цепочек поставок (26,5%), сложности доставки по импорту (19,1%). Введенная в России частичная мобилизация коллективы большинства опрошенных (66%) не затронула, у 34% респондентов все же мобилизовали какую-то часть сотрудников. Более чем половине (58,6%) из тех, у кого сотрудников мобилизовали – замещение данных сотрудников не потребовалось либо замена была найдена очень быстро, а не смогли пока найти замену для выбывших сотрудников только 19 %.

Еще 26,7% участников опроса сообщили, что не сумели найти аналоги критически важным иностранным продуктам или сервисам, которые более не поставляются в Россию из-за санкций. Однако большая часть все же смогла найти новых поставщиков таких же продуктов (23,6%) либо аналогичных продуктов, причем как в России (22,3%), так и за рубежом (13,5%).

В целом, по поводу влияния санкций оценки предпринимателей разнятся. Если 10,5% опрошенных заявили, что не смогли справиться с последствиями санкционных ограничений, то 16,3% не заметили их вовсе. 55,4% полностью адаптировались или продолжают адаптацию к западным санкциям. То есть большая часть сообщества выдержала последствия санкций.

Относительно оценки состояния собственного бизнеса только 6% респондентов отметили, что бизнес пришлось или вскоре придется закрыть. По остальным – ситуация ухудшилась, но контролируется. Так, больше 9% сохраняют стабильное увеличение выручки, 30,4% заявили, что выручка упала, но подконтрольно, 27% – отмечают «серьезный спад», 7% – «кризис».

Среди уже принятых мер поддержки (где был дан множественный выбор ответа) опрошенными владельцами бизнеса наиболее высоко оценены мораторий на проверки (52,2%), снижение ставок УСН и имущественного налога в регионах (37,4%), льготные кредиты для МСП или системообразующих компаний (23,9%), приостановка ввода новых требований по маркировке товаров (22,7%).

¹⁵<https://ombudsmanbiz.ru/2022/11/glavnaja-problema-biznesa-spad-vnutrennego-sprosa/>

Среди желаемых на будущее мер, наиболее популярны списание части налогов (52%), снижение страховых взносов до 15% со всего объема зарплаты (46,4%), более дешевые и доступные оборотные кредиты (38%), заморозка тарифов естественных монополий (24,8%).

Говоря об импортозамещении и развитии внутреннего производства в России, 40,9% опрошенных предпринимателей полагают, что направление работы Правительства РФ правильное, но объем принимаемых мер все еще недостаточен, однако, 8% считают, что действия власти уже ощутимо улучшили ситуацию.

В целом же в 2022 году и в течение 2023 года, по мнению экспертов¹⁶, риски в сегменте МСП будут оставаться повышенными по отношению к периодам с более благоприятным экономическим циклом. Наиболее опасными рисками для предприятий МСП, влияющими на непрерывность деятельности видятся снижение спроса на товары и услуги; сокращение рентабельности; потеря ключевых поставщиков в результате санкций; ухудшение сроков и условий платежей как за сырье, так и за поставленную продукцию; логистические риски; ужесточение политик кредитования банками; потеря ключевого персонала; рост мошенничества; и постепенное сокращение государственной поддержки. Снижение спроса на товары и услуги обусловлено сокращением располагаемых денежных доходов населения и переход их на «сберегательную модель». Вторым фактором снижения спроса является снижение инвестиционной активности покупателей-юридических лиц. Санкции приводят к невозможности использовать традиционные пути доставки товаров из-за рубежа или удорожание логистики при переключении на альтернативных поставщиков, что ведет к логистическим рискам. Кроме того, экономические трудности и повышенные геополитические риски могут повлечь за собой рост мошенничества и фиктивных сделок, что увеличивает вероятность банкротства компаний.

При указанных обстоятельствах, полагаем, что ожидания добросовестного предпринимательства по мерам поддержки и действиям органов исполнительной власти для противодействия предполагаемым рискам в сегменте МСП должны быть учтены при планировании работы на федеральном и региональном уровне в 2023 году.

¹⁶По данным аналитического отчета, подготовленного ООО «НРА» <https://rusbonds.ru/rb-docs/analytics/msp.pdf>

Системные проблемы в различных сферах предпринимательской деятельности

№	Проблемная ситуация	Причина возникновения
В сфере «Налоги»		
1.	Согласно ст. 378.2 НК РФ в отношении отдельных объектов недвижимого имущества, принадлежащего организациям и физическим лицам, налоговая база определяется как их кадастровая стоимость. В связи с чем, организации и индивидуальные предприниматели, ранее освобожденные от уплаты налога на имущество в связи с применением специальных налоговых режимов, после включения объектов недвижимости в перечни объектов налогообложения от кадастровой стоимости становятся плательщиками указанного налога. Причем в основном ставка налога установлена в размере 2% от кадастровой стоимости, что в условиях увеличения кадастровой стоимости становится непосильной нагрузкой на бизнес.	Ст. 406 НК РФ («Налог на имущество физических лиц»), ст. 380 НК РФ («Налог на имущество организаций») не предусматривают льготы для налогоплательщиков – предпринимателей на специальных налоговых режимах, использующих подлежащее налогообложению имущество, налогооблагаемой базой которого является кадастровая стоимость.
2.	Патентная система налогообложения – один из наиболее удобных специальных налоговых режимов для субъектов малого бизнеса, занятых в сфере торговли. Однако прямой запрет, содержащийся в пп. 1 п. 3 ст. 346.43 НК РФ, на его применение при реализации маркированных товаров (обувь, изделия из натурального меха, лекарственные средства), ставит в неравные конкурентные условия индивидуальных предпринимателей, реализующих указанные товары, по сравнению с предпринимателями, осуществляющими реализацию товаров других групп, вынуждает переходить на упрощенную систему налогообложения, нести риски роста налоговой нагрузки и дополнительные затраты на бухгалтерское обслуживание.	Подпунктом 1 п. 3 ст. 346.43 НК РФ установлено, что патентная система налогообложения не подлежит применению для розничной торговли обувью, изделиями из натурального меха и лекарственными средствами.

3.	<p>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.</p>	<p>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.</p>
4.	<p>Ограничения объемов выручки и численности занятых сотрудников, установленные для применения Патентной системы налогообложения (ПСН), не пересматривались с 2020 года. При этом критерии по выручке для целей применения УСН в 2020 году увеличились со 150 млн. рублей до 200 млн. рублей.</p> <p>Таким образом, действующие ограничения для применения ПСН в условиях роста инфляционного роста доходов, создают риски утраты права применения ПСН и перевода предпринимателя на общий налоговый режим.</p>	<p>Пунктом 5 ст. 346.43 НК РФ и пп. 1 п. 6 ст. 346.45 НК РФ установлены ограничения объемов выручки и численности занятых сотрудников для применения патентной системы налогообложения:</p> <ul style="list-style-type: none"> - численность занятых не более 15 человек; - доходы – не более 60 млн. рублей.
5.	<p>При осуществлении следующих категорий деятельности предприниматели вправе не применять контрольно-кассовую технику, когда применять контрольно-кассовую технику они не могут по независящим от них причинам:</p> <ul style="list-style-type: none"> – продажа газет и журналов на бумажном носителе, а также продажа в газетно-журнальных киосках сопутствующих товаров при условии, 	<p>Пунктом 8.1 ст. 2 Федерального закона от 22.05.2003 № 54-ФЗ «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении расчетов в Российской Федерации» установлено, что при осуществлении отдельных категорий деятельности предприниматели вправе не применять контрольно-кассовую технику, если они не реализуют маркируемые товары.</p>

	<p>что доля продажи газет и журналов в их товарообороте составляет не менее 50 процентов товарооборота;</p> <ul style="list-style-type: none"> – торговля на розничных рынках, ярмарках, в выставочных комплексах, а также на других территориях, отведенных для осуществления торговли; – осуществляемая вне стационарной торговой сети разносная торговля продовольственными и непродовольственными товарами с рук, из ручных тележек, корзин и иных специальных приспособлений для демонстрации, удобства переноски и продажи товаров, в том числе в пассажирских вагонах поездов и на борту воздушных судов. <p>Однако, если они осуществляют реализацию маркируемых товаров, то лишаются указанного выше права, что ведет к дополнительным финансовым затратам или отказу от реализации маркируемого товара в ущерб интересам производителей и потребителей.</p>	
6.	<p>Затягивание, нарушение предусмотренных НК РФ процессуальных сроков проведения мероприятий налогового контроля, оформления их результатов, рассмотрения дел о налоговых правонарушениях приводит к дополнительным издержкам бизнеса, нарушению баланса публичных и частных интересов, неэффективному использованию ресурсов налоговых органов, длительности проводимых налоговых проверок, увеличению количества обращений, поступающих в налоговые органы, несет репутационные риски для налоговых органов.</p> <p>При этом затягивание сроков не относится НК РФ к нарушению существенных условий процедуры рассмотрения материалов налоговой проверки и не является безусловным основанием для отмены вышестоящим налоговым органом или судом решения налого-</p>	<p>Предусмотренные налоговым законодательством процессуальные сроки проведения мероприятий налогового контроля, оформления их результатов, рассмотрения дел о налоговых правонарушениях, не являются пресекательными.</p>

	вого органа о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения.	
В сфере «Контрольно-надзорная деятельность»		
7.	В Едином реестре контрольных (надзорных) мероприятий не отражаются сведения о контрольных (надзорных) мероприятиях, проводимых без взаимодействия с контролируемыми лицами.	Недостаточность регулирования Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».
8.	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 значительным 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»		
9.	Установленная в регионах кадастровая стоимость земельных участков и объектов недвижимости зачастую оказывается значительно выше их рыночной стоимости, что приводит к завышению размера налогооблагаемой базы, арендной платы, выкупной цены. Собственники и владельцы объектов недвижимости вынуждены регулярно оспаривать результаты кадастровой стоимости в административной или в судебном порядке. При этом принятие решения об изменении кадастровой стоимости не гарантирует, что при следующей переоценке кадастровой стоимости недвижимого имущества не вырастет кратно,	Федеральным законом от 03.07.2016 № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке» регионам предоставлено право проводить кадастровую оценку не чаще, чем раз в три года с даты последней такой процедуры. Законодательством предусмотрено, что при проведении новой кадастровой оценки оценщиками не принимается во внимание рыночная оценка, которая была установлена в ходе оспаривания результатов кадастровой стоимости. Частое проведение кадастровой оценки, ее завышение по сравнению с рыночной стоимостью приводит к необходимости ее ча-

	поскольку результаты проведенной оценки для определения рыночной стоимости не учитываются при новой кадастровой оценке.	стого оспаривания бизнесом для уменьшения налогооблагаемой базы. НК не допускает изменения кадастровой стоимости за предшествующие налоговые периоды (если утверждена новая кадастровая стоимость).
В сфере «Взаимоотношения с кредитно-финансовыми организациями»		
10.	Российские предприниматели страдают от необоснованной блокировки финансовых средств по счетам, которые банки сочли «подозрительными», пользуясь положениями Федерального закона от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», а также руководствуясь Методическими рекомендациями ЦБ РФ от 21.07.2017 № 18-МР и № 19-МР от 21.07.2017. Пока ведется проверка, бизнесмен не может вести хозяйственную деятельность, рассчитываться с контрагентами, выплачивать заработную плату.	Длительные сроки рассмотрения банками представленных субъектами предпринимательской деятельности документов в обоснование законности движения денежных средств по счетам, отсутствие в банковских структурах специальных подразделений для оперативного решения вопросов разблокировки счетов.
В сфере «Лицензирование»		
11.	Положения о лицензировании деятельности по разработке, производству, распространению шифровальных (криптографических) средств, информационных систем и телекоммуникационных 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)	Отсутствие в Положении о лицензировании деятельности по разработке, производству, распространению шифровальных (криптографических) средств, информационных систем и телекоммуникационных 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)

	<p>ных (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>средств, 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>
12.	<p>В течение нескольких лет в Томской области, как и в других субъектах РФ, наблюдается значительное сокращение количества лицензиатов и количества лицензированных объектов торговли, осуществляющих розничную продажу алкогольной продукции. 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.</p>	<p>Размер государственной пошлины за предоставление или продление срока действия лицензии на розничную продажу алкогольной продукции рассчитывать с учетом понижающего территориального коэффициента и количества объектов, в которых заявитель предполагает осуществлять реализацию алкогольной продукции:</p> <ul style="list-style-type: none"> – 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).
В сфере «Торговая деятельность и защита прав производителей на потребительском рынке от поддельной и некачественной продукции»		
13.	<p>При размещении нестационарных торговых объектов (НТО) предприниматели сталкиваются с рядом проблем, которые препятствуют развитию бизнеса в данной сфере:</p>	<p>Федеральный закон от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятель-</p>

	<p>1. Невозможность осуществить перемену стороны в договоре в случае продажи НТО третьему лицу.</p> <p>2. Зависимость возможности сохранения НТО на земельном участке на период проведения торгов до момента определения нового пользователя земельным участком от позиции местной власти, выраженной в муниципальном нормативном правовом акте.</p> <p>3. Кабальный характер договоров на размещение НТО, предполагающих их расторжение в одностороннем порядке по инициативе администрации.</p>	ности в РФ» нуждается в корректировке в части положений, регламентирующих особенности размещения НТО.
В сфере «Антимонопольное регулирование»		
14.	<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>	Отсутствие в Федеральном законе от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» положения об обязательном включении в состав комиссии по разработке территориальной программы обязательного медицинского страхования представителей частных медицинских организаций или их объединений (союзов).
В сфере «Интеллектуальная собственность»		
15.	<p>В течение нескольких лет по всей стране новой формой «бизнеса» стало взыскание с предпринимателей представителями правообладателя объекта интеллектуальной собственности компенсации за нарушение исключительных прав. Как правило, такие лица получают доверенность на представление интересов у иностранной или</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>1) в размере от десяти тысяч до пяти миллионов рублей, определяемом по усмотрению суда, исходя из характера нарушения;</p>

<p>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 раз превышающие стоимость контрафактного товара, явно несправедливые и несопоставимые допущенному нарушению или многократно превышающие размер причиненных правообладателю убытков. Это приводит к злоупотреблениям со стороны правообладателей, нарушает баланс прав и законных интересов участников гражданского оборота.</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 несопоставима ущербу, причиненному правообладателю незаконными действиями третьих лиц.</p>
--	---