



Уполномоченный по защите
прав предпринимателей
в Ярославской области

Ежегодный доклад
Уполномоченного по защите
прав предпринимателей
в Ярославской области
А. Ф. Бакирова за 2014 год



СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	4
1. Функционирование и развитие института Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Ярославской области.....	5
1.1. Создание института Уполномоченного в Ярославской области, организационное и ресурсное обеспечение его деятельности.....	5
1.2. Структура института Уполномоченного в Ярославской области.....	6
1.3. Формирование структуры общественных помощников Уполномоченного на муниципальном уровне.....	7
1.4. Взаимодействие регионального Уполномоченного с Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей и его аппаратом, органами государственной власти, органами местного самоуправления, общественными объединениями предпринимателей.....	8
1.5. Информационное обеспечение деятельности Уполномоченного.....	11
2. Мониторинг деятельности Уполномоченного, направленной на защиту нарушенных прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности в Ярославской области.....	15
2.1. Анализ обращений к Уполномоченному	15
2.2. Соответствие законодательства Ярославской области в сфере защиты прав предпринимателей Конституции РФ и федеральному законодательству.....	27
2.3. Практика реализации компетенции Уполномоченного: инструменты и механизмы деятельности.....	35
2.4. Обеспечение защиты прав и законных интересов предпринимателей в Ярославской области.....	38
2.4.1. Защита имущественных прав предпринимателей.....	38
2.4.2. Вопросы государственного регулирования предпринимательской деятельности: налогообложение, антимонопольное законодательство, лицензирование, вопросы организации и проведения конкурсных процедур, оказания государственной поддержки (субсидии, гранты), предоставление муниципальных и государственных услуг (работ).....	42



2.4.3. Защита предпринимателей в сфере соблюдения уголовно- процессуальных прав.....	47
2.5. Предложения по повышению эффективности деятельности Уполномоченного.....	49
3. Условия ведения предпринимательской деятельности в Ярославской области.....	50
3.1. Системные проблемы в различных сферах предпринимательства, избыточные административные барьеры. Предложения по решению.....	50
3.2. Предложения по внесению изменений в нормативные правовые акты на региональном и федеральном уровне.....	53
3.3. Оценка эффективности взаимодействия органов местного самоуправления муниципальных образований и субъектов предпринимательской деятельности.....	57
Заключение	63
Приложение 1	64
Приложение 2.....	66
Приложение 3.....	77



Введение

Уважаемые коллеги!

2014 год стал годом становления института Уполномоченного на ярославской земле. Итоги года работы свидетельствуют о том, что этот этап был пройден успешно и аппарат Уполномоченного логично вписался в существующие в Ярославской области механизмы защиты бизнеса. С начала этого года при непосредственном участии Уполномоченного прошло более 100 различных мероприятий, в том числе Всероссийское совещание региональных Уполномоченных, инициатором и основным организатором которого стал аппарат Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Ярославской области. Участие в совещании приняли представители из более чем 50 регионов России, а также Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей Борис Титов.

В течение отчетного года главной целью работы Уполномоченного и его аппарата была защита интересов предпринимателей Ярославской области. Во многом выполнению этой цели способствовало тесное и эффективное взаимодействие Уполномоченного с государственными органами власти, предпринимательскими объединениями и бизнес-сообществом.

Систематические встречи с предпринимателями свидетельствуют о том, что институт Уполномоченного актуален и востребован. Это неоднократно отмечали и сами предприниматели. Зачастую в аппарат Уполномоченного обращаются как к последней инстанции.

Практика деятельности Уполномоченного показывает, что подобный институт способен эффективно влиять на соблюдение прав и законных интересов предпринимателей, в том числе во взаимодействии с правоохранительными и судебными органами, противодействовать коррупции, бюрократизму и субъективизму, ведомственности и формализму.



1. Функционирование и развитие института Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Ярославской области

1.1. Создание института Уполномоченного в Ярославской области, организационное и ресурсное обеспечение его деятельности

29 мая 2013 года депутатами Ярославской областной Думы был принят областной закон №25-з «Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Ярославской области». Спустя всего месяц, 25 июня, на должность Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Ярославской области был утвержден Бакиров Альфир Фидаевич. До этого времени на протяжении полугода он исполнял свои обязанности на общественных началах и уже в этом качестве проводил приемы предпринимателей, права и интересы которых были нарушены.

Можно говорить о том, что система института регионального Уполномоченного, необходимая для его успешного функционирования, была полностью сформирована еще в 2013 году при активной поддержке Губернатора и Правительства Ярославской области. За 2014 год институт Уполномоченного логично вписался в существующую правовую систему региона, играя роль индикатора и выявляя имеющиеся в сфере предпринимательства проблемы.

В штат аппарата Уполномоченного по защите прав предпринимателей, который официально начал свою работу 1 октября 2013 года, вошли восемь человек, включая Уполномоченного. Аппарат нового государственного органа укомплектован специалистами высокого профессионального уровня, обеспечен помещениями, всем необходимым оборудованием и оргтехникой.

Приоритетной задачей аппарата Уполномоченного является содействие соблюдению прав и законных интересов предпринимателей на территории Ярославской области. Достигается это благодаря использованию нескольких инструментов. В частности, в течение всего 2014 года велось активное взаимодействие Уполномоченного с предпринимательским сообществом, а также его правовое просвещение по вопросам защиты своих законных интересов. Это помогло выявить имеющиеся в бизнес-среде проблемы и вовремя на них отреагировать.

Стоит отметить, что в ходе сбора информации о системных проблемах предпринимателей Уполномоченный опирался не только на данные, собранные внутри региона, а запрашивал аналогичные сведения из разных субъектов России. Таким образом, все последующие инициативы бизнес-омбудсмана объединили мнения и предложения нескольких десятков региональных защитников бизнеса и приобрели значимость для десятков тысяч предпринимателей со всей страны.



Благодаря оперативной подготовке предложений по совершенствованию механизмов защиты прав предпринимателей и изменению законодательства в целях улучшения положения бизнеса в Ярославской области, Уполномоченный стал полноценным участником процесса формирования региональной политики в сфере развития предпринимательской деятельности.

Информация о деятельности Уполномоченного находится в открытом доступе на официальном сайте www.ombudsmen-yar.ru и регулярно обновляется, поэтому каждый желающий имеет возможность следить за тем, как в регионе реализуется механизм защиты прав и законных интересов предпринимателей.

1.2. Структура института Уполномоченного в Ярославской области

В соответствии с Законом Ярославской области «Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Ярославской области» при Уполномоченном созданы общественные институты – Общественный экспертный совет, общественные приемные в муниципальных образованиях, назначены общественные помощники, Общественная приемная Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей Бориса Титова, эксперты PRO BONO.

1) **Общественный экспертный совет** включает в себя более 50 человек (это практикующие юристы, адвокаты, эксперты в сфере малого и среднего предпринимательства, представители Правительства области, контрольно-надзорных органов).

2) **Общественные помощники.** В настоящее время Уполномоченным назначено 27 общественных представителей практически во всех муниципальных образованиях и ряде отраслей экономики. Они являются ключевым связующим звеном, соединяющим бизнес-омбудсмена и местных предпринимателей. В пяти муниципальных районах Ярославской области (ГО Рыбинск, Гаврилов-Ямский, Даниловский, Пошехонский, Ярославский) в течение 2014 года были открыты общественные приемные представителей Уполномоченного, где они систематически ведут прием местных предпринимателей и консультируют их по вопросам защиты своих прав.

3) 3 июля 2014 года была открыта **Общественная приемная Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей Бориса Титова.** Эта приемная стала первичным звеном, куда попадают все обращения бизнесменов, прежде чем к их рассмотрению приступают юристы аппарата Уполномоченного. Руководитель приемной, адвокат Мария Пушкина, работающая на общественных началах по соглашению PRO BONO, принимает жалобы от предпринимателей, помогает им оформлять заявления и определять, входит ли та или иная проблема в компетенцию бизнес-омбудсмена.



4) В 2014 году в деятельности Уполномоченного по защите прав предпринимателей появилось новое направление работы – работа с юристами по соглашению **PRO BONO**. Это взаимодействие с экспертами, которые на бесплатной основе оказывают юридическую помощь при подготовке правовых заключений по обращениям предпринимателей. В настоящее время Уполномоченным подписано восемь соглашений **PRO BONO** с ведущими адвокатами и юристами Ярославля и области, руководителями адвокатских коллегий и бюро.

5) В августе 2014 года был подписан **Меморандум о сотрудничестве и взаимодействии в сфере медиации** с Ярославской областной торгово-промышленной палатой, основой которого стал аналогичный документ, подписанный между федеральным Уполномоченным и Торгово-промышленной палатой Российской Федерации. Сотрудничество заключается в объединении усилий для развития возможностей внесудебного урегулирования предпринимательских споров. Результатом консолидации усилий в Ярославской области стало **создание Коллегии медиаторов**.

В текущей деятельности аппарата Уполномоченного неоднократно проводились переговоры по урегулированию возникших конфликтов между органами власти и субъектами предпринимательской деятельности с применением процедуры медиации. Во всех случаях стороны старались прийти к определенным, конкретным и исполнимым договоренностям, и в некоторых из них это получилось. Результатом таких переговоров стали подписанные участниками бизнес-конфликтов протоколы.

Интересно то, что Ярославская область в декабре 2014 года впервые по совместной инициативе Уполномоченного и ЯрТПП обеспечила обучение группы медиаторов. 11 человек, среди которых были предприниматели, юристы, адвокаты и специалисты других профессий получили удостоверения о повышении квалификации с присвоением статуса профессионального медиатора. Это позволит им разрешать предпринимательские конфликты на высоком профессиональном уровне.

1.3. Формирование структуры общественных помощников Уполномоченного на муниципальном уровне

В соответствии с федеральным и региональным законами формирование института общественных помощников Уполномоченного началось еще в октябре 2013 года. Обсуждение кандидатур на должности общественных помощников проходило в ходе рабочих поездок бизнес-омбудсмена в муниципальные образования области. По итогам проведенных встреч на должности общественных помощников Уполномоченного в 2013 году были назначены 11 человек. В течение 2014 года у омбудсмена появилось еще 16



общественных помощников, которые представляют интересы Уполномоченного в муниципальных образованиях региона и разных отраслях бизнеса, а также оказывают содействие Уполномоченному в решении вопросов, входящих в его компетенцию.

Стоит отметить, что все кандидаты на должность представителей отбирались из числа наиболее активных и успешных местных предпринимателей, пользующихся уважением у своих коллег и получивших поддержку общественных объединений предпринимателей и координационных советов при главах муниципальных образований. В соответствии с регламентом все кандидатуры общественных помощников перед назначением прошли процедуру согласования с членами Общественного экспертного совета при Уполномоченном.

Основными формами работы общественных помощников являются:

- осуществление общественного контроля соблюдения прав и законных интересов предпринимателей в муниципальном образовании или отрасли;
- предварительное рассмотрение жалоб на нарушения прав и законных интересов предпринимателей, их консультирование и разъяснение компетенции Уполномоченного, порядка обращения к нему;
- организация и проведение личного приема предпринимателей по вопросам защиты их прав и законных интересов;
- взаимодействие с органами местного самоуправления по вопросам обеспечения и защиты прав и законных интересов предпринимателей;
- информирование Уполномоченного о состоянии соблюдения и защиты прав и законных интересов предпринимателей.

1.4. Взаимодействие регионального Уполномоченного с Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей и его аппаратом, органами государственной власти, органами местного самоуправления, общественными объединениями предпринимателей

В 2014 году было продолжено взаимодействие Уполномоченного и сотрудников его аппарата с региональными органами государственной власти, органами местного самоуправления, общественными организациями и другими заинтересованными структурами. Этому направлению своей деятельности Уполномоченный уделяет особое внимание, так как тесное взаимодействие с перечисленными структурами позволяет оперативно и качественно решать стоящие перед защитником бизнеса задачи.

В 2014 году количество экспертных, совещательных и консультативных органов (общественных советов, комитетов, рабочих групп и т.п.) при



территориальных федеральных органов власти и региональных органов государственной власти, в состав которых вошел Уполномоченный, увеличилось с шести до девяти:

- межведомственный координационный совет по содействию координации деятельности автоперевозчиков на территории Ярославской области (постановление Правительства Ярославской области от 03.07.2014 № 634-п);

- Совет по улучшению инвестиционного климата и развитию конкуренции в Ярославской области (распоряжение Губернатора Ярославской области от 18.12.2014 № 600-р);

- лицензионная комиссия по лицензированию деятельности по управлению многоквартирными домами Ярославской области, где Уполномоченный избран заместителем председателя комиссии (распоряжение от 22.12.2014 № 610-р).

В 2014 году была продолжена работа по подписанию соглашений о взаимодействии и сотрудничестве с различными организациями, в том числе территориальными федеральными органами власти в Ярославской области:

- 14 мая 2014 года такое соглашение было подписано с Управлением федеральной миграционной службой по Ярославской области;

- 19 августа 2014 года с Ярославской областной торгово-промышленной палатой было подписано соглашение о взаимодействии и сотрудничестве в сфере медиации;

- 05 декабря 2014 года соглашение подписано с Некоммерческим партнерством управляющих многоквартирными домами «Управдом».

Уполномоченный и сотрудники его аппарата являлись активными участниками всех мероприятий, организованных на федеральном уровне, в том числе аппаратом Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей:

- Всероссийские совещания региональных уполномоченных (апрель, июль, декабрь 2014 года). Организаторами Всероссийского совещания региональных Уполномоченных в июле 2014 года выступил аппарат Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Ярославской области и аппарат Уполномоченного при Президенте РФ. Следует отметить, что никогда ранее регионы не являлись инициаторами и организаторами таких совещаний. На совещание в Ярославль приехали Уполномоченные и сотрудники их аппаратов из 52 регионов страны;

- Видеоконференция с Титовым Борисом Юрьевичем (февраль 2014 года) по обсуждению актуальных системных проблем, с которыми сталкиваются предприниматели Ярославской области в своей деятельности;



- VI ежегодный Форум по развитию малого и среднего бизнеса «Малый и средний бизнес: перспективы роста в Едином экономическом пространстве»;
- Международный Форум «Такси» (август – г. Санкт-Петербург, сентябрь–г. Ялта);
- Участие в заседании Совета Европы «Основы деятельности института Уполномоченных по защите прав предпринимателей и основные антикоррупционные концепции» (сентябрь 2014 года).

В рамках взаимодействия с аппаратом Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей в июле 2014 года торжественно, с участием Уполномоченного при Президенте РФ Титова Бориса Юрьевича, была открыта его Общественная приемная в городе Ярославле.

В 2014 году аппарат Уполномоченного активно взаимодействовал с Департаментом инвестиционной политики Ярославской области. Были организованы совместные выезды во все муниципальные районы и городские округа области. В рамках таких выездов осуществлялся комплексный прием предпринимателей, которые могли не только обратиться с жалобами непосредственно к Уполномоченному, но и получить консультации о мерах поддержки, предоставляемых в регионе предпринимателям, узнать об изменениях в законодательстве, непосредственно касающихся их деятельности, задать интересующие вопросы.

Следует отметить еще одно крупное мероприятие, организаторами которого выступили аппарат Уполномоченного и некоммерческое партнерство «Ярославский Бизнес-клуб». 11-12 апреля 2014 года в санатории «Красный Холм» прошел бизнес-форум, в котором принял участие губернатор Ярославской области Сергей Николаевич Ястребов.

За истекший год аппаратом Уполномоченного было проведено 5 заседаний Общественного экспертного совета, 2 учебных семинара для общественных помощников Уполномоченного. Трижды Уполномоченный принимал участие в заседании Общественного совета при прокуроре области по защите малого и среднего бизнеса.

Следует особо отметить тесное взаимодействие аппарата Уполномоченного с органами прокуратуры области. Так, за 12 месяцев 2014 года в сфере осуществление правозащитной функции по отношению к субъектам предпринимательства органами прокуратуры области выявлено 931 нарушение закона; в целях защиты прав предпринимателей в суды направлено 13 исковых заявлений; на незаконные правовые акты принесено 47 протестов; в целях устранения выявленных нарушений внесено 115 представлений; по результатам рассмотрения которых 61 лицо привлечено к дисциплинарной ответственности; по постановлению прокурора 17 должностных лиц



привлечены к административной ответственности, 2 лица предостережено о недопустимости нарушений закона.

1.5. Информационное обеспечение деятельности Уполномоченного

Процесс освещения и популяризации деятельности регионального Уполномоченного в течение 2014 года включал в себя несколько направлений работы.

1. Встречи с предпринимателями совместно с представителями регионального Департамента инвестиционной политики, Фонда поддержки малого и среднего предпринимательства, ГКУ «Бизнес-инкубатор» и главами муниципальных образований.

Так, для **информирования представителей малого и среднего бизнеса** о возможностях и компетенции Уполномоченного, в течение 2014 года было организовано более 20 встреч с предпринимателями муниципальных образований Ярославской области.

В рамках таких выездных совещаний Уполномоченный представлял своих общественных помощников на местах, проводил личные приемы по интересующим предпринимателей вопросам, а также знакомил их с последними изменениями законодательства в бизнес-среде. В ходе каждого своего визита бизнес-омбудсмен внимательно изучал тенденции развития и структуру предпринимательства в муниципальном образовании, совместно с руководителями органов местного самоуправления анализировал темы обращений, поступивших в аппарат Уполномоченного из данного района, и акцентировал на них внимание.

2. Информирование представителей региональных органов исполнительной и законодательной власти о состоянии предпринимательского климата в Ярославской области.

Промежуточные результаты своей работы, системные проблемы, выявленные в течение года на основе обращений предпринимателей, и предложения по улучшению бизнес-климата в регионе Уполномоченный озвучивал на заседаниях Координационных советов по развитию малого и среднего предпринимательства при Губернаторе области и главах районах, в Ярославской областной Думе, а также в ходе своего участия в общественно-консультационных советах разных региональных ведомств.

Всего на протяжении отчетного периода бизнес-омбудсмен принял участие более чем в ста мероприятиях различного формата и уровня: пресс-конференции, семинары, круглые столы, бизнес-форумы, рабочие и экспертные группы.

3. Содержание официального сайта Уполномоченного в Ярославской области (<http://www.ombudsmen-yar.ru/>)



В течение 2014 года на официальном сайте Уполномоченного было **опубликовано 96 новостных материалов** о работе государственного органа, актуальных вопросах защиты прав предпринимателей. Кроме этого на электронном ресурсе в **разделе «Документы»** размещены все выступления, доклады и предложения Уполномоченного, аналитические справки и программы, полезные для изучения предпринимателями. Официальный сайт содержит также ссылки на публикации региональных СМИ о деятельности бизнес-омбудсмена. Так, всего в течение 2014 года в областных изданиях, включая интернет и телевидение, было опубликовано **более 120 материалов** о ключевых моментах деятельности Уполномоченного. При этом на сайте доступна для ознакомления информация об обращениях, в ходе рассмотрения которых права и интересы предпринимателей были восстановлены благодаря вмешательству Уполномоченного (**раздел «Успехи»**).

На официальном сайте Уполномоченного в разделе «Обращения. Статистика» **ежемесячно обновляется информация о количестве обращений**, поступивших от предпринимателей. Цель размещения цифровых показателей – продемонстрировать посетителям сайта динамику количества обращений, поскольку деятельность Уполномоченного носит максимально открытый и публичный характер.

В 2014 году на сайте Уполномоченного появился **новый раздел «Медиация»**, который содержит полную информацию о процедуре внесудебного разбирательства споров и список практикующих медиаторов Ярославской области. Данный раздел был создан благодаря тому, что начальник отдела правового обеспечения аппарата Уполномоченного Наталия Мамаева возглавила региональную Коллегию медиаторов при Ярославской областной торгово-промышленной палате.

Также в отчетном периоде на официальном сайте Уполномоченного была создана и заполнена **«Карта проблем предпринимателей»** (<http://www.ombudsmen-yar.ru/#!karta-problem-predprinimateley/cx5k>). Теперь каждый предприниматель может получить исчерпывающую информацию о том, в каком районе созданы более благоприятные условия для ведения бизнеса, а, в каком, наоборот, существуют «провалы». Для руководителей районов это прекрасная возможность оперативно отслеживать ситуацию, отмечая слабые места в своей работе.

По итогам 2014 года **ссылка на официальный сайт** Уполномоченного появилась на следующих ресурсах:

- Инвестиционный портал Ярославской области (<http://yarinvestportal.ru/kontakt/>);

- страница Департамента инвестиционной политики Ярославской области (http://www.yarregion.ru/depts/der/Pages/Предпринимательство/app_upolnomoch.a.spx);



- портал органов власти Ярославской области (<http://www.yarregion.ru/default.aspx>);
- официальный сайт регионального отделения «Деловой России» (<http://www.yardeloros.ru/>);
- сайт ярославского регионального отделения «ОПОРЫ РОССИИ» (<http://oporayar.ru/>);
- информационный портал о ЖКХ (<http://upravdom-yar.ru/>);
- портал частной медицины Ярославской области (<http://www.yardoc.ru/>).

Как и ожидалось, за 2014 год официальный сайт стал полноценным источником информации для предпринимателей, которые хотят защитить свои права, а также для экспертов и представителей общественности, которые хотят иметь доступ к актуальным сведениям на эту тему.

4. *Взаимодействие со средствами массовой информации.*

По результатам проведенных с участием Уполномоченного мероприятий в 2014 году в региональных СМИ вышло свыше 130 информационных статей с комментариями бизнес-омбудсмена по различным вопросам защиты прав предпринимателей. Только по итогам организованной при участии ярославского Уполномоченного Всероссийской конференции региональных бизнес-омбудсменов, которая прошла в Ярославле в июле 2014 года, вышло почти три десятка публикаций в местных СМИ.

Все последние новости, касающиеся работы аппарата регионального Уполномоченного, оперативно пересылаются на федеральный сайт Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей Б.Ю. Титова (<http://ombudsmanbiz.ru/>). Так, за 2014 год на нем было размещено более 80 материалов от Ярославской области.

Ежемесячно о самых заметных и резонансных аспектах деятельности Уполномоченного рассказывается на страницах областной информационно-аналитической газеты «УПРАВДОМ», общий тираж которой превышает 50 тысяч экземпляров.

Кроме того на протяжении всего 2014 года на постоянной основе публиковалась колонка Уполномоченного в областном информационно-аналитическом издании «Деловая среда. Business review». В рамках рубрики «Малый бизнес: кардиограмма» были озвучены комментарии защитника бизнеса на темы: аренда и выкуп муниципального имущества, трудности в сфере строительства, возможные последствия введения «макаровских поправок», защита прав предпринимателей в ходе уголовного преследования, легализация сферы таксомоторных перевозок.

С ноября 2014 года по инициативе Уполномоченного на радио «ЭХО МОСКВЫ ЯРОСЛАВЛЬ» дважды в месяц выходит в эфир программа «Час



предпринимателя», посвященная развитию и проблемам бизнеса в нашем регионе.

В ходе передачи приглашенные бизнес-омбудсменом спикеры обсуждают самые злободневные вопросы в сфере малого и среднего предпринимательства. Участие в программах 2014 года принимали: член Совета Федерации Федерального Собрания ГД РФ Анатолий Лисицын, председатель ЯРО «ОПОРА РОССИИ» Артур Ефремов, общественные помощники Уполномоченного, крупные предприниматели области, занятые в разных сферах бизнеса (строительство, торговля, ЖКХ, медицина).

Первые радиoproграммы были посвящены итогам работы аппарата Уполномоченного в 2014 году, а также его сотрудничеству с региональным отделением «ОПОРЫ РОССИИ» в рамках защиты прав предпринимателей, вопросам взаимодействия бизнеса и власти в ходе лицензирования управляющих компаний и капитального ремонта многоквартирных домов, а также перспективам развития бизнеса в разных районах Ярославской области.

Ссылки на все статьи и записи радиoproграмм имеются на сайте Уполномоченного в разделе «Публикации».

5. Содержание аккаунта в социальной сети Фейсбук.

За 2014 год число подписчиков аккаунта «**Уполномоченный Альфир Бакиров**» увеличилось в два раза и на конец отчетного периода составило более тысячи человек. Благодаря такой широкой аудитории страница зачастую используется в качестве площадки для получения обратной связи по наиболее острым вопросам, касающимся сферы бизнеса. Здесь оперативно выкладывается самая последняя информация, публикации, ссылки на полезные статьи в региональных и федеральных СМИ.



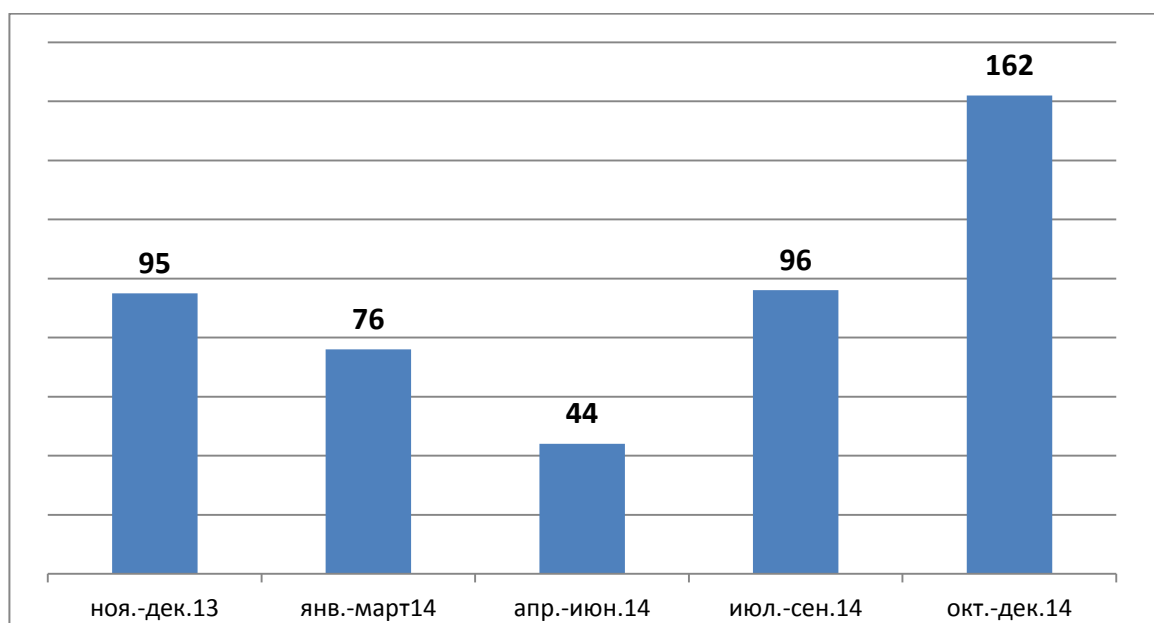
2. Мониторинг деятельности Уполномоченного, направленной на защиту нарушенных прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности в Ярославской области

2.1. Анализ обращений к Уполномоченному

В качестве основного источника информации о нарушениях прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности служат их обращения, поступающие в адрес Уполномоченного.

К отчетной дате в адрес Уполномоченного поступило **473 обращения**, включая индивидуальные и коллективные, письменные жалобы и устные обращения, информационные сообщения и обращения по правозащитной тематике, предложения об участии в совершенствовании действующего законодательства, а также о взаимодействии с общественными структурами.

Динамика поступлений обращений к Уполномоченному



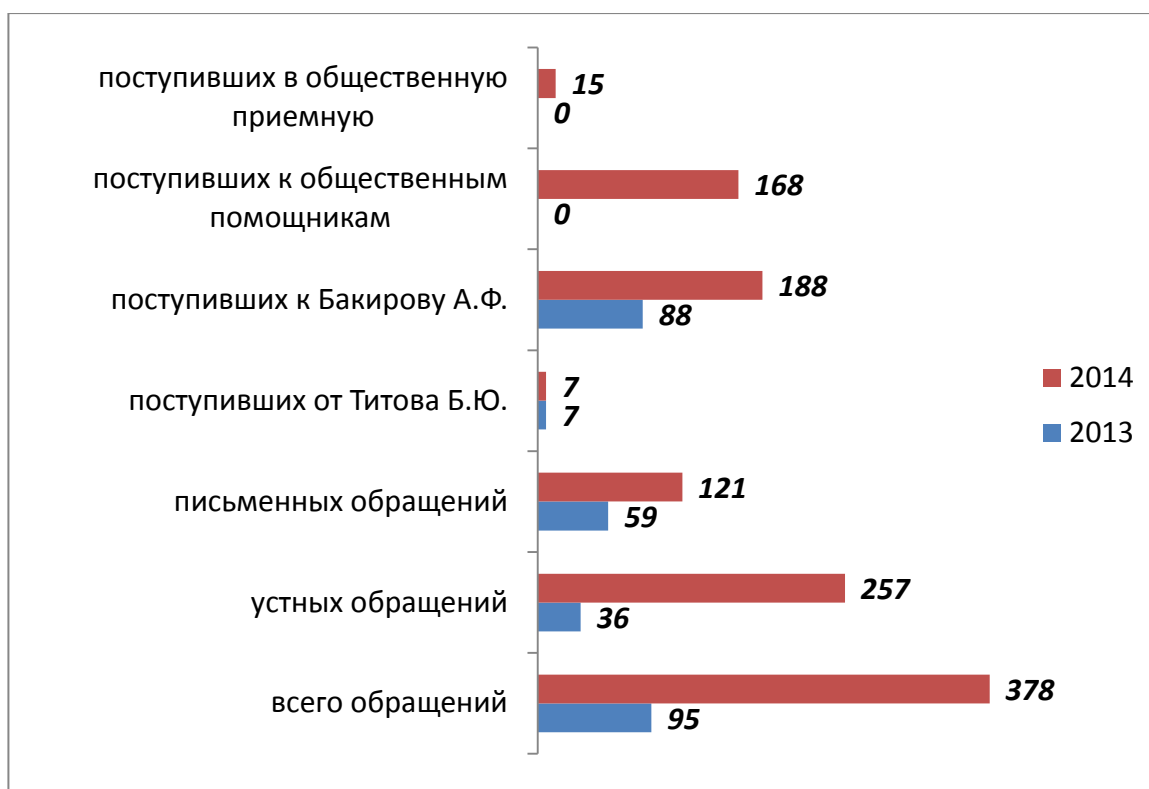
За отчетный период:

- **61,4 %** всех заявителей обратились непосредственно в аппарат регионального Уполномоченного. Из них **35,5 %** обращений поступило от общественных помощников Уполномоченного в интересах субъектов предпринимательской деятельности, **3,1 %** обращений поступило от руководителя общественной приемной при Уполномоченном при Президенте РФ по защите прав предпринимателей Пушкиной М.С. в интересах субъектов предпринимательской деятельности.

- **2,9 %** жалоб было перенаправлено от Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей Бориса Юрьевича Титова.

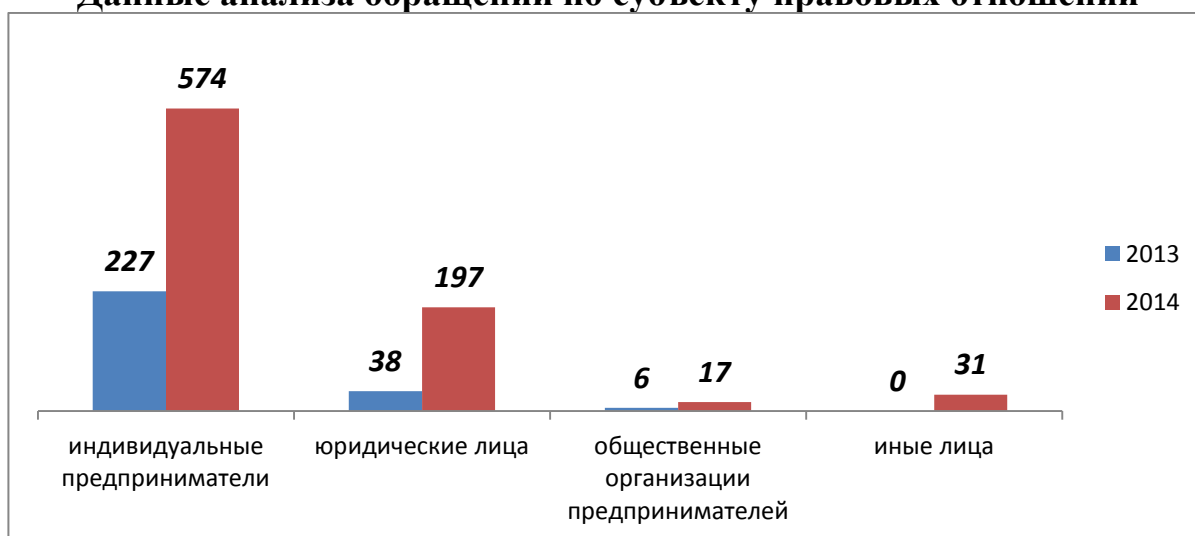


Общие данные анализа обращений к Уполномоченному



Субъектный состав заявителей к отчетной дате расширился в 3 раза. Так, в адрес Уполномоченного обратилось **более 1000 субъектов предпринимательской деятельности**: индивидуальных предпринимателей, юридических и физических лиц, а также общественных организаций предпринимателей. Наибольший процент обратившихся – это индивидуальные предприниматели (80,1 % от всех обращений).

Данные анализа обращений по субъекту правовых отношений



Основания обращений предпринимателей к правозащитному институту в отчетном периоде были разнообразными. В целом все обращения можно консолидировать по следующим группам:

- 63,6% обращений по вопросам информирования, предоставления разъяснений и устных консультаций о защите прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности;
- 28,2% жалоб о восстановлении или защите нарушенных прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности;
- 4,2% заявлений о содействии в реализации прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности;
- 4% предложений с рекомендациями субъектов предпринимательской деятельности по совершенствованию действующего законодательства.

Данные анализа по характеру обращения заявителей¹



Анализ обращений показывает, что растет и география обращений предпринимателей к Уполномоченному. Так, охват по муниципальным образованиям составил:

- в 2013 году 40% (8 муниципальных образований области из 20);
- в 2014 году 75% (15 муниципальных образований области из 20).

¹ С учетом 26 письменных обращений за 2013 год, перешедших на рассмотрение в 2014 год.



Данные анализа обращений по муниципальным образованиям

№ п/п	Наименование МО	Количество обращений по годам				Итого обращений:
		2013		2014		
		уст. обр.	письм. обр.	уст. обр.	письм. обр.	
1.	ГО г. Ярославль	21	37	158	81	297
2.	ГО г. Рыбинск, Рыбинский МР	2	3	9	9	23
3.	Брейтовский МР	0	0	3	2	5
4.	Гаврилов-Ямский МР	0	2	2	0	4
5.	Даниловский МР	0	0	33	2	35
6.	Любимский МР	0	0	1	0	1
7.	Мышкинский МР	0	0	1	0	1
8.	Некрасовский МР	0	1	0	3	4
9.	Первомайский МР	0	0	20	0	20
10.	Переславский МР	5	10	3	10	28
11.	Пошехонский МР	0	0	3	1	4
12.	Ростовский МР	1	1	11	4	17
13.	Тутаевский МР	0	0	2	6	8
14.	Угличский МР	5	1	1	3	10
15.	Ярославский МР	2	4	10	0	16
	ВСЕГО:	36	59	257	121	473

Наибольший удельный вес обращений остается в областном центре – в городе Ярославле (63%). При этом был выявлен резкий подъем удельного веса обращений в городе Рыбинске, Даниловском, Первомайском, Ростовском и Ярославском муниципальных районах. Увеличение



количества обращений в муниципальных образованиях связано, прежде всего, с увеличением количества общественных помощников, которые активно ведут прием предпринимателей на местном уровне.

Проблемные вопросы, поднимаемые в обращениях, включают в себя:

- земельные и иные имущественные отношения;
- правоотношения, возникающие на рынке наружной рекламы, транспорта;
- контрольно-надзорную деятельность;
- административные правоотношения;
- правоотношения в сфере налогообложения, антимонопольного законодательства, лицензирования, тарифов;
- правоотношения, возникающие в процессе конкурсных процедур, оказания государственной поддержки (субсидий, грантов), предоставления муниципальных и государственных услуг (работ);
- уголовно-процессуальные правоотношения.

Нарушения прав и интересов субъектов предпринимательской деятельности выражались в издании нормативных (ненормативных) правовых актов, принятии решений, в действии (бездействии) органов государственной власти, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в Ярославской области, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными и иными полномочиями, должностных лиц, нарушающие их права и законные интересы в сфере предпринимательской деятельности.

Так, по данным прокуратуры Ярославской области установлены нормативные правовые акты, ограничивающие конкуренцию и затрудняющие доступ к конкурсным процедурам. По обращению Уполномоченного прокуратурой области проведен анализ правоприменения Порядка организации и проведения открытого конкурса по привлечению юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к осуществлению перевозок пассажиров автомобильным транспортом на межмуниципальных маршрутах регулярного сообщения на территории Ярославской области, утвержденного постановлением Администрации области от 25.12.2006 №324-а (далее – Порядок).

Изменениями от 27.02.2014 в Порядок добавлены критерии для снятия баллов при оценке заявок участников конкурса, заключающиеся в различных нарушениях, допущенных участником. Вместе с тем, на практике возникли вопросы, каким образом и каким органом должны быть зафиксированы нарушения, чтобы они могли служить основанием для снятия баллов, какие именно документы должны быть представлены в конкурсную комиссию для достаточного подтверждения нарушений. В данном случае неполнота нормативного регулирования могла повлечь преимущества одних участников конкурса перед другими в том случае, если одни доказательства нарушений будут считаться достаточными, а другие – нет.



Прокурором области Губернатору области 12.09.2014 предложено совершенствовать нормативное правовое регулирование данного вопроса, в связи с чем в Порядок внесены необходимые изменения.

Следует отметить, что нарушения прав предпринимателей со стороны органов контроля продолжали иметь место и в 2014 году.

В рамках надзорных мероприятий органами прокуратуры установлены факты подмены процедуры проведения проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей административным расследованием.

Так, в ходе проверки в Управлении Роспотребнадзора по Ярославской области выявлены факты возбуждения дел об административных правонарушениях и проведения административных расследований в отсутствие оснований, предусмотренных действующим законодательством, нарушение сроков и процедуры проведения административных расследований.

Выявленные нарушения свидетельствуют о том, что проведение проверок субъектов предпринимательской деятельности в порядке, установленном Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», сотрудниками Управления Роспотребнадзора по Ярославской области необоснованно подменяется административным расследованием.

В результате значительная часть проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, проведенных сотрудниками Управления Роспотребнадзора по Ярославской области в рамках административных расследований, заканчивается вынесением постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении. Так, из 220 административных расследований, проведенных за 9 месяцев 2014 года, 91 расследование завершилось прекращением производства по делу об административном правонарушении, что составляет 41% от общего количества административных расследований за указанный период.

Кроме того, в ходе проверки органами прокуратуры области выявлены нарушения процедуры проведения административных расследований, а также нарушения законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан сотрудниками территориальных отделов Управления Роспотребнадзора по Ярославской области в Тутаевском МО, городском округе г. Рыбинск и Рыбинском МР.

По результатам проверки прокуратурой области в адрес начальника Управления Роспотребнадзора по Ярославской области (в части нарушений, допущенных сотрудниками Управления), районными прокурорами в адрес начальников территориальных отделов Управления Роспотребнадзора по



Ярославской области внесены представления об устранении нарушений требований законодательства, которые рассмотрены и удовлетворены.

В целях пресечения грубых нарушений Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ со стороны контролирующих органов органами прокуратуры области используется весь комплекс мер прокурорского реагирования.

При этом наиболее эффективными механизмами государственного принуждения в данном случае являются привлечение виновных должностных лиц органов контроля к административной ответственности и опротестование результатов проверок, проведенных с нарушением 294-ФЗ.

Прокуратурой области проведена проверка исполнения Управлением Россельхознадзора по Ярославской области законодательства о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), в ходе которой выявлены грубые нарушения при проведении в отношении предпринимателей проверочных мероприятий в части отсутствия согласования с органами прокуратуры внеплановой выездной проверки, а также отсутствие оснований для ее проведения.

Указанные проверки соблюдения требований законодательства при реализации семенного материала и качества реализуемых семян проведены в отношении четырех субъектов предпринимательской деятельности.

Основанием для проведения проверок фактически послужила поступившая в Управление Россельхознадзора по Ярославской области информация из средств массовой информации о нарушениях обязательных требований при реализации семян.

В тоже время проведение указанных проверок с органами прокуратуры не согласовывалось.

По фактам выявленных нарушений прокуратурой области в адрес руководителя Управления Россельхознадзора по Ярославской области внесено представление об устранении нарушений закона.

В настоящее время представление рассмотрено и удовлетворено. По итогам рассмотрения представления начальник отдела земельного и семенного контроля, а также начальник отдела правового и информационного обеспечения Управления привлечены к дисциплинарной ответственности.

Также 4 должностных лица Управления Россельхознадзора по Ярославской области, проводивших указанные проверки постановлениями мировых судей привлечены к административной ответственности по ст. 19.6.1



КоАП РФ (Несоблюдение должностными лицами органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля требований законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле).

Факты проведения проверок юридических лиц в отсутствие установленных законом оснований также вскрыты в деятельности Государственной инспекции труда по Ярославской области, Управлении Росрееста по Ярославской области и Государственной жилищной инспекции.

В адрес руководителей указанных органов внесены представления об устранении нарушений закона, которые рассмотрены и удовлетворены.

Факты проведения проверок без согласования с органами прокуратуры установлены также прокурором г. Ярославля, прокурором Некрасовского района Ярославской области.

Допустившие нарушения должностные лица органов муниципального контроля привлечены к административной ответственности по ч. 1 ст. 19.6.1 КоАП РФ.

При рассмотрении обращений юристы аппарата Уполномоченного также столкнулись с проблемой формального исполнения должностных обязанностей органами местного самоуправления, без учета интересов субъектов предпринимательской деятельности. Действия органа местного самоуправления соответствуют требованиям законодательства, но при этом должностными лицами не рассматриваются иные варианты законных решений вопросов с учетом интересов субъектов предпринимательской деятельности. Данный формальный подход должностных лиц создает препятствия для осуществления предпринимательской деятельности, что также является ущемлением прав и законных интересов предпринимателей, зачастую причиняя им существенные убытки в форме судебных и иных расходов. Так, например, при спорах в сфере земельных отношений органами местного самоуправления часто игнорируется норма ст. 450 ГК РФ, которая позволяет в период действия договора аренды его изменение по согласованию сторон. Предприниматели, обратившиеся с заявлениями о продлении срока договора, получают отказ. Формально нарушений со стороны органов власти не имеется, но вместе с тем и попытки урегулировать спор на основе достижения соглашения не предпринимаются.

Анализ надзорной деятельности в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг показывает, что в основном факты нарушения прав заявителей – юридических лиц и индивидуальных предпринимателей – распространены при предоставлении муниципальных услуг.

Так, прокуратурой Гаврилов-Ямского района Ярославской области установлено, что административный регламент предоставления муниципальной



услуги по выдаче разрешений на строительство объектов капитального строительства, которое планируется осуществлять на территориях двух и более поселений или на межселенной территории в границах Гаврилов-Ямского муниципального района Ярославской области, а также реконструкции таких объектов, не разработан и не принят. Факты нарушений при предоставлении муниципальных услуг установлены также прокурором Угличского, Ярославского и Первомайского районов.

Значительное количество нарушений выявлено сотрудниками городских и районных прокуратур в нормативных правовых актах, регулирующих вопросы предоставления предпринимателям субсидий, грантов. Порядки предоставления таких мер поддержки в нарушение антикоррупционных стандартов и Федерального закона «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» предусматривали излишнюю проверку претендентов без указания четких оснований таких проверочных мероприятий, необходимость предоставления претендентами документов, имеющих в распоряжении государственных и муниципальных органов, возможность выборочного принятия решений в случае нарушения получателем субсидии условий ее предоставления и т.д.

Меры прокурорского реагирования по данным фактам принимались прокурорами Большесельского, Даниловского, Первомайского районов, Ростовским, Тутаевским межрайонными прокурорами.

Кроме того, в ряде случаев требования о предоставлении документов, имеющих в распоряжении государственных и муниципальных органах, содержались в административных регламентах предоставления муниципальных услуг (например, по выдаче разрешений на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства), что являлось нарушением Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Такие нормативные правовые акты оспаривались прокурорами Гаврилов-Ямского, Пошехонского районов.



Данные анализа по тематике обращения предпринимателей

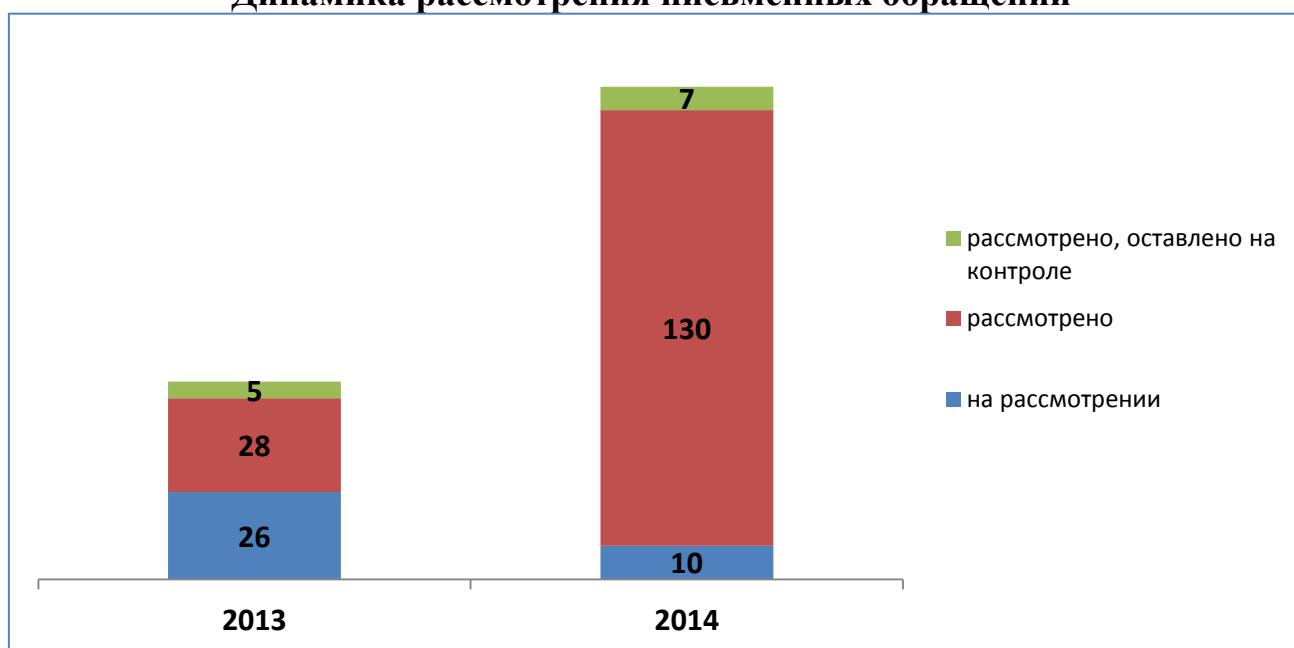
№ п/п	Вопросы, с которыми обратились предприниматели	Количество обращений		
		2013	2014	Итого
1.	Правовое просвещение и информирование предпринимателей, включая:	36	257	293
1.1.	Разъяснение порядка подачи обращения Уполномоченному, оформления документов	22	96	118
1.2.	Повышение правовой грамотности предпринимателей, формирование правильного понимания и применения действующего законодательства	36	257	293
1.3.	Правовое просвещение о способах защиты прав и интересов предпринимателей	12	39	51
2.	Вопросы восстановления или защиты прав и законных интересов предпринимателей, включая:	39	114	153
2.1.	Вопросы, связанные с имущественными правами и интересами предпринимателей	17	31	48
2.2.	Вопросы, связанные с неимущественными и иными правами и интересами предпринимателей	22	83	105
3.	Вопросы о содействии в реализации прав и законных интересов предпринимателей, включая:	16	17	33
3.1.	Вопросы, связанные с имущественными правами и интересами предпринимателей	9	3	12
3.2.	Вопросы, связанные с неимущественными и иными правами и интересами предпринимателей	7	14	21
4.	Предложения с рекомендациями предпринимателей по совершенствованию действующего законодательства, включая:	5	16	21
4.1.	Предложения о внесении изменений в федеральное законодательство	2	8	10
4.2.	Предложения о внесении изменений в региональное законодательство	2	3	5
4.3.	Подготовка предложений в проекты законов федерального и регионального уровня	-	3	3
4.4.	Подготовка заключений на проекты нормативных правовых актов Ярославской области, правовая экспертиза нормативных правовых актов	1	2	3



Работа с обращениями предпринимателей за отчетный период показала, что институт Уполномоченного актуален и востребован. Это неоднократно отмечали и сами предприниматели. Зачастую к Уполномоченному обращаются как к последней инстанции. Большинство обращений после рассмотрения по существу не снимаются с контроля, в случае выявления новых обстоятельств работа над ними возобновляется.

Процент рассмотренных письменных обращений на отчетную дату составляет более **94%**. При этом, **10%** от всех рассмотренных письменных обращений остаются на контроле у Уполномоченного.

Динамика рассмотрения письменных обращений

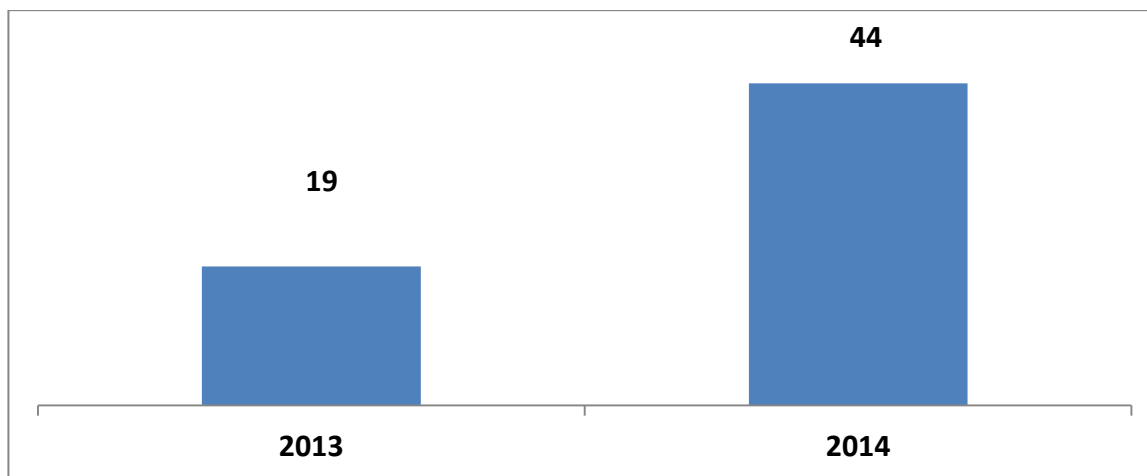


Рассмотрение обращений и жалоб граждан проводится в соответствии с требованиями федерального и регионального законодательства об уполномоченных по защите прав предпринимателей. **Из 153 обращений в 54 случаях их рассмотрение завершились принятием мер: в соответствии с компетенцией Уполномоченного права предпринимателей были восстановлены или приняты меры по содействию в защите их прав.**

По результатам рассмотрения обращений, в которых факты о нарушении прав и законных интересов предпринимателей подтвердились, в каждом 4 случае виновные должностные лица были привлечены к дисциплинарной и административной ответственности.



Динамика успешности рассмотренных письменных обращений



Во всех случаях обращений к Уполномоченному заявителям письменно, по электронной почте или устно разъяснялись их права и способы их защиты. При необходимости обращения направлялись для изучения и рассмотрения в другие органы по компетенции, а также применялись иные меры, предусмотренные действующим законодательством об Уполномоченном. По итогам рассмотрения обращений заявителям направлялись ответы.

Меры, принятые Уполномоченным при рассмотрении письменных обращений:

- Всего от Уполномоченного было направлено 204 запроса о проведении проверок (в департамент финансов, контрольно-счетную палату, УМВД, УФАС, УФНС, региональную прокуратуру, прокуратуры муниципальных районов);
- Инициированы проверки в надзорных и контрольных органах (прокуратура, правоохранительные органы, УФАС) – по 71 обращению;
- Содействие в судебной защите – 6 обращений (по 3 обращениям судом вынесены положительные решения);
- Направление органам государственной власти и органам местного самоуправления мотивированных предложений – 11 (4 мотивированных предложений удовлетворены);
- Проведены переговоры по урегулированию конфликтных ситуаций с закреплением достигнутых соглашений – 9;
- Использовано право посещения места содержания обвиняемого – 1;
- Оказание поддержки путем направления в соответствующие структуры ходатайства – 2;
- Направление обращений в части переквалификации деяний по Уголовному кодексу РФ в адрес АНО Центр общественных процедур «Бизнес против коррупции» - 3 уголовных дела.



2.2. Соответствие законодательства Ярославской области в сфере защиты прав предпринимателей Конституции РФ и федеральному законодательству

В своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2013 г. Президент Российской Федерации отметил следующее: «Смысл конституционной нормы о социальном государстве — именно во взаимной ответственности государства, общества, бизнеса, каждого гражданина. Мы должны поддержать растущее стремление граждан, представителей общественных и профессиональных объединений, политических партий, предпринимательского класса участвовать в жизни страны».

Отмечая важность совершенствования законодательной базы в сфере поддержки субъектов предпринимательской деятельности, органами государственной власти Ярославской области формируется соответствующее нормативное правовое обеспечение.

Важнейшими нормативными правовыми актами Российской Федерации, регулируемыми анализируемую сферу общественных отношений, являются:

- Гражданский кодекс Российской Федерации;
- Бюджетный кодекс Российской Федерации;
- Налоговый кодекс Российской Федерации;
- Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»;
- Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;
- Федеральный закон от 22.07.2008 № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»;
- Указ Президента Российской Федерации от 15.05.2008 № 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности»;



В силу подпункта 9 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения относится, в числе прочих, организация и осуществление региональных и межмуниципальных программ и проектов в области развития субъектов малого и среднего предпринимательства.

Федеральным законодательством предусмотрен весьма широкий перечень полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам развития малого и среднего предпринимательства.

Анализ действующего законодательства Ярославской области в рассматриваемой сфере правоотношений

В федеральном регистре нормативных правовых актов субъектов РФ статус «действующих» имеют **более 80 актов Ярославской области, регулирующих отношения в сфере содействия развитию субъектов предпринимательства.**

Количество и качество принятых нормативных правовых актов в сфере предпринимательской деятельности позволяют говорить о том, что органы государственной власти Ярославской области реализуют предоставленные им Конституцией РФ и федеральным законодательством полномочия.

По основным вопросам, которые относятся в соответствии с федеральным законодательством к компетенции субъекта Российской Федерации, приняты областные правовые акты.

Основными законодательными актами, принятыми в Ярославской области в сфере содействия развитию субъектов предпринимательства являются:

- Закон Ярославской области от 06.05.2008 № 20-з «О развитии малого и среднего предпринимательства»;
- Закон Ярославской области от 08.11.2012 № 47-з «О введении на территории Ярославской области патентной системы налогообложения»;
- Закон Ярославской области от 19.12.2005 № 83-з «О государственном регулировании инвестиционной деятельности на территории Ярославской области»;
- Закон Ярославской области от 29.05.2013 № 25-з «Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Ярославской области»;
- Закон Ярославской области от 04.03.2003 № 10-з «О государственной поддержке и развитии лизинга в агропромышленном комплексе Ярославской области» и иные законодательные акты.



В рамках рассмотрения обращений предпринимателей особое внимание уделяется мониторингу и анализу действующих законов и нормативных правовых актов, а также разрабатываемым проектам и осуществлению правовой экспертизы.

Проблемы федерального законодательства, устанавливающие необоснованное применение норм

За отчетный период в действующих нормах федерального законодательства был выявлен ряд пробелов, предполагающих чрезмерную свободу либо выборочное изменение объема прав.

Так, обращение группы предпринимателей в сфере рекламного бизнеса, которые указали на проблему правоприменения законодательства о рекламе, связанное с применением ГОСТ Р 52044-2003 в порядке утверждения органами местного самоуправления муниципальных образований Схемы размещения рекламных мест.

В соответствии с ч. 4 ст. 19 Федерального закона от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» рекламная конструкция и ее территориальное размещение должны соответствовать требованиям технического регламента.

Согласно ст. 19 Закона «О рекламе» в г. Ярославле утверждена Схема размещения рекламных конструкций на земельных участках независимо от форм собственности, но не в полном объеме. Действия органов местного самоуправления по утверждению Схемы размещения рекламных конструкций носят обязательный характер. Без ее разработки невозможно осуществлять предпринимательскую деятельность в сфере размещения рекламы. Вместе с этим, реализация полномочий муниципалитетом г. Ярославля в данной части осуществлена не в полном объеме по причине инициирования совместных проверок прокуратурой г. Ярославля и Управлением ГИБДД УМВД России по Ярославской области.

Отсутствие необходимого технического регламента способствовало тому, что органами прокуратуры проводятся совместные проверки с сотрудниками ГИБДД на соответствие Схемы размещения рекламных конструкций ГОСТ Р 52044-2003. При этом деятельность органов ГИБДД на предмет реализации ими своих полномочий по организации безопасности дорожного движения заключается исключительно в случаях размещения рекламных конструкций на автомобильных дорогах.

Невозможность утверждения Схемы размещения рекламных конструкций в полном объеме повлекла за собой нарушения прав и законных интересов предпринимателей в части ограничения их предпринимательской деятельности в области рекламы.



Проблемы регионального законодательства, ухудшающие положение субъектов предпринимательской деятельности

1. О кадастровых ошибках.

В рамках рассмотрения обращения предпринимателя по вопросу законности принятия постановления Правительства области от 15.10.2013 № 1395-п «О внесении изменений в постановление Правительства области от 20 сентября 2011 года № 702-п» было выявлено нарушение порядка принятия указанного нормативного правового акта.

Постановлением Правительства области от 20.09.2011 № 702-п утверждены результаты государственной кадастровой оценки земель населенных пунктов Ярославской области. Постановлением Правительства области от 15.10.2013 № 1395-п внесены изменения в постановление № 702-п в части установления кадастровой стоимости отдельных земельных участков, определения среднего удельного показателя кадастровой стоимости в разрезе групп видов разрешенного использования в отношении отдельных кадастровых кварталов, определения среднего уровня кадастровой стоимости 1 кв. м. земель в отношении отдельных городских округов.

На основании решений филиала ФГБУ «Федеральная кадастровая палата Росреестра» по Ярославской области и обращения Управления Росреестра по Ярославской области в целях устранения кадастровых ошибок были внесены изменения. В соответствии с пунктом 2 постановления Правительства изменения подлежали применению с 1 января 2012 г.

Указанный нормативный акт был оспорен в судебном порядке, как нарушающий права и законные интересы предпринимателей, поскольку изменение размера кадастровой стоимости земельных участков повлекло за собой увеличение арендной платы, а также ее пересмотр за прошедшие периоды. То есть, пунктом 2 указанного постановления придана обратная сила нормативному правовому акту, ухудшающему положение субъектам предпринимательской деятельности, что противоречит федеральному законодательству, в частности ст. 4 Гражданского кодекса РФ, постановлению Правительства РФ от 16.07.2009 № 582 «Об основных принципах определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и о Правилах определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации», ст. 391 Налогового кодекса РФ и влечет нарушение принципов правовой определенности, экономической обоснованности и предсказуемости расчета арендной платы. Более того, оспариваемым постановлением не преследовалась цель исправления кадастровой ошибки, а утверждались результаты пересмотра кадастровой стоимости отдельных земельных участков.



Факт принятия постановления Правительством области с нарушениями был установлен в судебном порядке. Судом определено, что решение о необходимости исправления кадастровой ошибки принято с существенными недостатками, порядок принятия указанного постановления также нарушен, что является основанием для признания его недействующим с момента принятия. Материалами судебного дела установлено, что в 2013 году Управление Росреестра по Ярославской области выявило кадастровую ошибку, допущенную Ярославским филиалом ФГУП «Ростехинвентаризация – Федеральное БТИ» в 2010-2011 гг. при выполнении работ по государственной кадастровой оценке земель в составе населенных пунктов, расположенных на территории Ярославской области. Ошибка была допущена при построении статистических моделей, на основе которых рассчитывались удельные показатели кадастровой стоимости земельных участков в составе земель, отнесенных к 5 виду разрешенного использования на территории городов Ярославля и Рыбинска.

Управление Росреестра по Ярославской области приняло решение о необходимости исправления кадастровой ошибки. Судом было установлено, что такое решение не отвечает требованиям, установленным п. 5 ст. 28 Закона № 221-ФЗ, т.к. в решении отсутствует указание на дату выявления такой ошибки, ее описание с обоснованием квалификации соответствующих сведений как ошибочных, а также указание, в чем состоит необходимость исправления такой ошибки. При этом при пересчете кадастровой стоимости 2476 земельных участков, расположенных на территории городов Ярославля и Рыбинска, в рамках гарантийных обязательств оценщик по собственному усмотрению изменил количество и состав факторов стоимости, использовавшихся для построения статистических моделей, на основе которых рассчитывались удельные показатели кадастровой стоимости.

Таким образом, был нарушен порядок исправления кадастровой ошибки. Судом была осуществлена проверка оспариваемого нормативного правового акта в полном объеме. Решением Ярославского областного суда от 4 июня 2014 г., определением Верховного суда РФ от 24.09.2014 г. указанное постановление признано недействующим с момента принятия.

2. Правоприменительная практика в части предоставления торговых мест

В ходе рассмотрения одного из обращений предпринимателя по результатам правовой экспертизы и проверок, осуществленных Прокуратурой Ярославской области и Ярославским УФАС России, в части применения типовой формы договора о предоставлении торгового места, утвержденной постановлением Администрации Ярославской области от 26.03.2007 № 79-а, было выявлено следующее.



При рассмотрении Арбитражным судом Волго-Вятского округа дела А82-3890/2012 и ВАС России дела № ВАС-8668/13 практика применения выявила основания к уточнению отдельных положений формы договора.

Так, Арбитражный суд Ярославской области по делу № А82-3890/13, основываясь на положениях формы договора, признал отсутствие у управляющей рынком компании обязанности мотивировать для пользователя увеличение стоимости услуг.

ВАС России указал, что предоставленное Федеральным законом от 30.12.2006 № 271-ФЗ «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс РФ» управляющей компанией рынка право на самостоятельное определение цены договора должно рассматриваться в системной связи с положениями Гражданского кодекса РФ и антимонопольного законодательства.

Таким образом, условия определения стоимости услуги по договору должны исключать какие-либо расширительные толкования.

Отсутствие положений, устанавливающих калькуляцию стоимости услуг по предоставлению торгового места, включающей не только само предоставление, но и оплату иных услуг рынка, использование в расчетах одной единицы измерения, условия договора об определении стоимости услуг, нельзя признать отвечающими требованиям ясности, определенности и недвусмысленности правового регулирования.

ВАС России в определении от 16.09.2013 по делу № ВАС-8668/13 установил, что условие пункта 3.2 формы договора позволяет управляющей рынком компании принимать решения об увеличении размера платы за предоставление торгового места до истечения года с момента заключения договора.

Указанное обстоятельство оценено ВАС России как нарушение требования п. 3 ст. 614 Гражданского кодекса РФ, принципа равенства сторон, закрепленного в ст. 2 Гражданского кодекса РФ, и как следствие, прав пользователя, оценены Арбитражным судом Ярославской области по делу № А82-3890/2012 положения пункта 2.1.1 формы договора, устанавливающие обязанность пользователя производить оплату торгового места и услуг, оказываемых управляющей рынком компанией.

Форма договора не содержит указания, до какого числа месяца (текущего или последующего) следует внести платеж, что позволяло бы управляющей рынком компании требовать оплаты в текущем месяце – авансом.

Кроме того, признано незаконным полномочие управляющей рынком компании по взиманию штрафа с хозяйствующих субъектов за осуществление деятельности по продаже товаров без карточки продавца (в отсутствие у управляющей компании данных полномочий). Данное обязательство



безусловно препятствуют осуществлению деятельности хозяйствующим субъектам на рынке, поскольку продавцы вынуждены нести дополнительные финансовые затраты, связанные с оплатой штрафа.

Более того, согласно условиям формы договора неоднократное нарушение пункта 2.1.8 договора может повлечь за собой досрочное его расторжение в одностороннем порядке, что может впоследствии повлиять на фактическое прекращение предпринимательской деятельности и ликвидацию хозяйствующего субъекта.

Такая штрафная санкция за осуществление торговой деятельности без карточки продавца не может рассматриваться как побуждение к исполнению основного обязательства, которыми по договору о предоставлении торгового места являются оплата торгового места и платных услуг, оказываемых управляющей рынком компанией (пункт 2.1.1 типовой формы договора).

Было отмечено, что имеют место нарушения в типовой форме договора, утвержденной Постановлением № 79-а, а именно:

- не установлена калькуляция стоимости услуг по предоставлению торгового места, включающая не только само предоставление, но и оплату коммунальных услуг, предоставления торгового оборудования и иных услуг рынка;

- отсутствие в требованиях к торговому месту на розничном рынке четких характеристик торгового места;

- отсутствуют четкие требования к оборудованию торгового места.

По результатам проведенных проверок Ярославским УФАС России и прокуратурой области были выданы предписания и предложения о необходимости в месячный срок устранения неточностей, размытости и несоответствия, которые приводят к созданию со стороны управляющей рынком компании дискриминационных условий доступа или осуществления деятельности на розничных рынках Ярославской области.

3. Вопросы правоприменения в части платы за технологическое присоединение энергопринимающих устройств

Согласно приказу Департамента энергетики и регулирования тарифов Ярославской области от 30.12.2013 № 184-э/тп установлен размер платы за технологическое присоединение энергопринимающих устройств максимальной мощностью, не превышающей 15 кВт включительно, к электрическим сетям ОАО «Ярославская городская электросеть». Платы установлена в размере 466 рублей 10 копеек (без НДС) для юридических лиц и 550 рублей (с НДС) для физических лиц. Рассматривая жалобу предпринимателя о требованиях «Яргоэлектросети» завышенной платы, было выявлено, что размер платы для индивидуальных предпринимателей не был установлен нормативным правовым актом. При этом индивидуальный предприниматель не может быть отнесен ни



к юридическим, ни к физическим лицам. После направления мотивированного предложения факт наличия правового пробела был признан. В настоящее время вносятся необходимые изменения.

4. Патентная система налогообложения

В соответствии с законом Ярославской области от 08.11.2012 № 47-з «О введении на территории Ярославской области патентной системы налогообложения» стоимость патента для розничной торговли, осуществляемой через объекты стационарной торговой сети, определялась в зависимости от площади торгового зала, а для розничной торговли, осуществляемой через объекты стационарной торговой сети, не имеющих торговых залов, а также через объекты нестационарной торговой сети, определялась от количества обособленных объектов. Данное положение создавало неравные условия для субъектов предпринимательской деятельности, которые имеют небольшие по площади торговые места на объектах нестационарной торговой сети.

С учетом ситуации в адрес Губернатора области было направлено предложение о проведении дополнительного экономического анализа деятельности соответствующих налогоплательщиков и принятии решения о внесении изменений в указанный выше закон.

В соответствии с законом Ярославской области от 07.11.2014 № 65-з «О внесении изменений в Закон Ярославской области «О введении на территории Ярославской области патентной системы налогообложения» в целях установления размеров потенциально возможного к получению индивидуальным предпринимателем годового дохода по видам деятельности, в отношении которых применяется патентная система налогообложения, вводится дифференциация территории Ярославской области по территориям действия патентов по группам муниципальных образований. Предусмотренная дифференциация должна способствовать повышению привлекательности патентной системы налогообложения, так как учитывает изменение величины потенциально возможного к получению дохода в зависимости от места ведения бизнеса.

5. Ограничение условий розничной продажи алкогольной продукции

В соответствии с ч. 2 ст. 3 Закона Ярославской области от 02.04.2013 № 13-з «Об отдельных вопросах розничной продажи алкогольной продукции в Ярославской области» на территории Ярославской области розничная продажа алкогольной продукции осуществляется организациями и индивидуальными предпринимателями в объектах недвижимости, сведения о которых внесены в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним в соответствии с федеральным законодательством.

Вместе с тем, с учетом практики применения установлено, что предъявляемым федеральным законодательством требования к организациям и



индивидуальным предпринимателям, осуществляющим розничную продажу алкогольной продукции, могут отвечать не только субъекты предпринимательской деятельности, сведения о которых внесены в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним, но и иные, права которых на недвижимое имущество зарегистрированы в ином предусмотренном федеральным законодательством порядке. Так, из обращения предпринимателя следовало, что объект недвижимости зарегистрирован в Едином государственном судовом реестре Российской Федерации.

С учетом сложившейся ситуации было предложено региональную норму привести в соответствие с содержанием нормы, предусмотренной пп. 3 п. 3.2 ст. 19 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», которая не влечет для субъектов предпринимательской деятельности негативных последствий в виде нарушений их прав и законных интересов со стороны органов власти и должностных лиц.

2.3. Практика реализации компетенции Уполномоченного: инструменты и механизмы деятельности

Институт Уполномоченного в стране был учрежден Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596 и Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации», которым урегулированы непосредственно его правовой статус, полномочия и механизм деятельности.

Создание данного института было продиктовано необходимостью преодоления административных барьеров в предпринимательской среде со стороны органов государственной власти, бюрократического давления, коррупционных проявлений, которые сами предприниматели не в силах разрешить.

Деятельность Уполномоченного дополняет существующие средства защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, не отменяет и не влечет пересмотр компетенции государственных органов. В то же время нельзя отрицать факт, что деятельность Уполномоченного в некоторых случаях носит публичный характер, поскольку непосредственно связана с выполнением правозащитных функций.

Целью деятельности Уполномоченного является содействие консолидации предпринимателей и иных граждан в формировании благоприятных политических, экономических, правовых и иных условий развития предпринимательской деятельности в Российской Федерации.



Как следует из анализа общего смысла и содержания компетенции Уполномоченного, его первоочередной задачей является защита прав и законных интересов представителей бизнес-сферы на территории нашего региона и страны в целом. Кроме того, несомненна и очевидна контрольная функция Уполномоченного, которая подразумевает собой контроль соблюдения прав предпринимателей органами государственной и местной власти.

В то же время практика подтверждает, что проблемы предпринимателей с властью постепенно перетекают в отношения внутри самого бизнес-сообщества. Так, 36% обращений предпринимателей к Уполномоченному являются спорами хозяйствующих субъектов. Все это говорит о низком уровне корпоративной этики бизнес-сообщества и низкой культуре современного предпринимателя.

Организационно-правовой статус Уполномоченного, а также его структуры – одно из проблемных мест в обеспечении его правозащитной деятельности. Так, для целей Закона № 78-ФЗ Уполномоченный и аппарат Уполномоченного по защите прав предпринимателей также рассматривается как новый государственный орган с правами юридического лица. В свою очередь региональный закон об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Ярославской области не определяет должность Уполномоченного государственным органом, в связи с чем, в случае использования своего права обращения в суд с иском в защиту субъектов предпринимательской области он обязан уплатить государственную пошлину.

Учитывая упомянутые выше проблемы в осуществлении сотрудниками аппарата правозащитных полномочий, представляется необходимым усовершенствовать «юридическую личность» Уполномоченного и его аппарата в целях наиболее полного и своевременного исполнения возложенных на него функций и задач.

Перечень инструментов, которые Уполномоченный вправе использовать в деле защиты прав предпринимателей, обозначен непосредственно в Законах № 78-ФЗ и № 25-з и предусматривает возможность (право):

- беспрепятственно посещать органы государственной власти и органы местного самоуправления, предъявив служебное удостоверение;
- получать от них всю необходимую информацию;
- обращаться в суд с заявлением о признании недействительными решений государственных и муниципальных органов (исключая прокуратуру, следственный комитет и судебные органы);
- обращаться в суд с исками о защите прав предпринимателей и групп предпринимателей (юридических лиц);
- посещать обвиняемых и осужденных по "бизнес-статьям" без специального разрешения в местах содержания под стражей и учреждениях, исполняющих уголовные наказания;



- участвовать в выездных проверках предприятий государственными органами;
- направлять предложения об отмене или изменении нормативных правовых актов, регулирующих предпринимательскую деятельность.

Расширение деятельности Уполномоченного, а также ее открытость предполагаются через создание экспертных, консультативных и общественных советов, рабочих групп и иных совещательных органов, действующих на общественных началах. Решение конкретных проблем, возникающих в предпринимательской среде, в рамках подобных «рабочих» объединений осуществляется за счет привлечения для участия в их деятельности представителей органов государственной власти, органов местного самоуправления, предпринимательского сообщества, общественных организаций, юристов pro bono. Кроме того, аппарат Уполномоченного должен содействовать развитию общественных институтов, ориентированных на защиту прав и законных интересов бизнес-сообщества органами власти. Поэтому по аналогии с представительскими органами депутатов различного уровня действующим законодательством предоставляется Уполномоченному возможность создавать на территории Ярославской области общественные приемные, оказывающие субъектам предпринимательской деятельности консультативную помощь по вопросам, относящимся к компетенции Уполномоченного.

Также, Уполномоченный наделен правом назначать своих представителей, действующих на общественных началах, на которых возложены представительские и экспертные функции. Утверждение порядка подачи и рассмотрения жалоб, принятия решений по ним также отнесено к непосредственной компетенции Уполномоченного.

Вместе с тем, анализ норм Уголовно-процессуального кодекса РФ не предусматривает для Уполномоченных, как федерального, так и региональных, возможность участвовать в уголовном судопроизводстве, чтобы высказывать свое мнение.

В большинстве случаев при обращении предпринимателей в связи с незаконным уголовным преследованием невозможно дать надлежащую правовую оценку действиям органов дознания и следствия, поскольку у региональных Уполномоченных отсутствует право на ознакомление с материалами уголовного дела.

По мнению рабочей группы, созданной при Уполномоченном, целесообразно обсудить вопрос о возможности наделения Уполномоченного на федеральном и региональном уровне указанными полномочиями.

Таковыми полномочиями могут быть:

- учет мнения Уполномоченного в судебном процессе при рассмотрении уголовных дел в отношении предпринимателей;



- привлечение специалистов и содействие предпринимателям в сборе дополнительных доказательств по уголовным делам;
- право обжалования незаконных и необоснованных действий органов следствия и дознания.

В октябре 2014 года вступили в силу изменения в закон Ярославской области «Об административных правонарушениях». Документ был дополнен статьей, предусматривающей административное наказание за вмешательство должностных лиц в деятельность ярославского бизнес-омбудсмена с целью повлиять на его решение.

Согласно действующему законодательству одной из основных задач Уполномоченного является защита прав и законных интересов предпринимателей. Однако в законодательстве не была установлена административная ответственность за вмешательство в его работу. Теперь же **штраф за такие действия составляет от одной до двух тысяч рублей**. Закон был принят депутатами на очередном заседании Ярославской областной Думы 30 сентября 2014 года и подписан главой региона 15 октября.

2.4. Обеспечение защиты прав и законных интересов предпринимателей в Ярославской области

2.4.1. Защита имущественных прав предпринимателей

Имущественные права и интересы предпринимателей включают в себя вещные права (право собственности, право хозяйственного ведения, право оперативного управления имуществом, право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, сервитуты) и обязательственные права требования, которые возникают из участия в учреждении коммерческой организации, из заключенных договоров, сделок и т.д.

Более чем 31% от всех обращений к Уполномоченному составляют вопросы, связанные с защитой имущественных прав и законных интересов предпринимателей. К рассматриваемым вопросам в отчетном периоде можно отнести следующие:

- установление и повышение ставок арендной платы за земельные участки;
- изменение границ земельных участков, изменение функционального назначения земельных участков;
- изъятие торговых помещений с целью продажи, сноса временных торговых сооружений;
- демонтаж рекламных конструкций;
- нарушение регламента выдачи разрешений на установку рекламных конструкций;



- заключение договоров с собственниками помещений на возмещений затрат на содержание торговых помещений;
- использование преимущественного права на приобретение недвижимости;
- одностороннее изменений условий договора аренды на недвижимое имущество;
- оценка имущества органами местного самоуправления при продаже недвижимого имущества и пр.

Рассмотрим некоторые из выявленных проблем, разрешившиеся успешно.

Арендная плата

В рамках проведения проверки действий мэрии города Ярославля по повышению ставок арендной платы за земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности, выделяемые под временные сооружения, было установлено, что в 2013 году мэрией города Ярославля было принято постановление № 516 «О порядке расчета арендной платы за земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности города Ярославля», существенно ущемляющее права предпринимателей.

Нарушения со стороны мэрии города Ярославля были подтверждены в судебном порядке.

Решением Арбитражного суда Ярославской области по иску Прокурора Ярославской области (дело № А82-6223/2013 от 24.09.2013) Приложение № 2 к постановлению мэрии г. Ярославля от 13.03.2013 №516 «О порядке расчета арендной платы за земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности города Ярославля» в части пунктов 8 и 8.1 (8.1 - ставки для земельных участков под временными сооружениями мелкорозничной торговли, объектами нестационарной торговой сети, имеющими отапливаемые торговые залы (мини-магазинами, торговыми павильонами, палатками, киосками, остановочными пунктами с киоском, ларьками, торговыми автоматами и др.)) признано не соответствующим основным принципам определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, установленным Постановлением Правительства РФ от 16.07.2009 №582 «Об основных принципах определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и о Правилах определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации» и не действующим в этой части.



Отказ в заключении договора аренды

В ходе работы по обращению было выявлено нарушение со стороны Администрации Ростовского муниципального района, выразившееся в отказе предоставления в аренду земельного участка для осуществления предпринимательской деятельности главе крестьянского хозяйства.

Ростовской межрайонной прокуратурой в адрес главы администрации РМР и главы Ростовского муниципального района внесены представления об устранении и принятии мер к недопущению подобных нарушений.

Отказ включения киосков в схему временных построек

В отчетном периоде был выявлен факт бездействия мэрии города Ярославля при рассмотрении заявления о включении в Схему временных построек, не являющихся объектами капитального строительства, киосков, расположенных на земельном участке по адресу: Московский проспект, в районе домов № 96, 98.

Согласно полученных из Департамента архитектуры и развития территорий города мэрии города Ярославля и Управления земельных ресурсов мэрии города Ярославля ответов следует, что земельные участки с адресной привязкой Московский проспект в районе дома № 98 включены в Схему с целью размещения киосков для осуществления торговой деятельности субъектами малого и среднего бизнеса. Аукцион по продаже права аренды земельных участков будет проводиться после завершения в отношении данных участков кадастровых работ и работ по их оценке.

Функциональное изменение назначения земельных участков

В порядке предупредительной работы Уполномоченным были приняты меры по предотвращению возможных незаконных действий мэрии города Ярославля при изменении функционального назначения земельного участка, предоставленного для строительства культурно-развлекательного центра с инженерными коммуникациями.

Предлагалось отнести земельный участок к землям рекреационного назначения, что исключало возможность строительства и дальнейшего осуществления на нем предпринимательской деятельности.

Было установлено, что имеет место несоответствие текстовой редакции вносимых в Генплан изменений графическому изображению. Однако, данное обстоятельство не является основанием для изменения зонирования земельного участка и вида его разрешенного использования «для строительства культурно-развлекательного центра с инженерными коммуникациями».

Уполномоченным были направлены письма председателю муниципалитета города Ярославля, прокурору города Ярославля, первому



заместителю Губернатора области – Председателю Правительства области, руководителю Департамента архитектуры и развития города мэрии города Ярославля, первому заместителю мэра города Ярославля.

В настоящее время препятствия для осуществления строительства на участке, предоставленном по договору аренды, отсутствуют. От предпринимателей требуется предоставить пакет документов для получения разрешения на строительство.

Отказ в выдаче разрешения на установку и эксплуатацию рекламной конструкции

Индивидуальный предприниматель выиграл аукцион на право заключения договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции на земельном участке, находящемся в муниципальной собственности. Между тем, администрация города Переславля-Залесского отказала ему в выдаче разрешения на установку и эксплуатацию рекламной конструкции в связи с непредоставлением индивидуальным предпринимателем некоторых документов, в том числе тех, которые администрация в данном конкретном случае не вправе требовать.

В целях принятия мер Уполномоченным был направлен запрос в администрацию с указанием на неправомерность действий в части требования у ИП документов в нарушение перечня установленного ФЗ «О рекламе», а также направлена информация в Переславскую межрайонную прокуратуру. Межрайонным прокурором в адрес мэра г. Переславля-Залесского было внесено представление о нарушении законодательства РФ о рекламе.

Преимущественное право на приобретение недвижимого имущества

Заявитель обратился с жалобой на отказ КУМИ мэрии г. Ярославля в выкупе арендованного имущества в соответствии с пунктом 8 Информационного письма Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 05 ноября 2009 г. № 134 (далее – ВАС): преимущественное право на приобретение недвижимого имущества с последующим заключением договора купли-продажи не может быть реализовано в отношении части нежилого помещения, так как часть помещения не является объектом кадастрового учета.

По результатам рассмотрения обращения Уполномоченным было рекомендовано заявителю обратиться с заявлением о кадастровом учете арендуемых помещений в соответствии со статьей 20 Федерального закона от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» в суд. Следуя рекомендациям, заявитель разрешил указанный спор в Арбитражном суде Ярославской области в свою пользу. В настоящее время арендуемые помещения выкуплены.



2.4.2. Вопросы государственного регулирования предпринимательской деятельности: налогообложение, антимонопольное законодательство, лицензирование, вопросы организации и проведения конкурсных процедур, оказания государственной поддержки (субсидии, гранты), предоставление муниципальных и государственных услуг (работ)

Под государственным регулированием предпринимательской деятельности следует понимать деятельность государства в лице его органов, направленная на реализацию государственной политики в сфере осуществления предпринимательской деятельности.

Государственное регулирование предпринимательства необходимо как в целях обеспечения реализации публичных интересов общества и государства, так и для создания наилучших условий для развития предпринимательства.

В рамках рассмотрения обращений предпринимателей в этой сфере были выявлены следующие проблемы:

- правильность исчисления и своевременность уплаты налогов и сборов;
- уклонение Заказчиков от исполнения обязательств по договору (контракту);
- нарушение антимонопольного законодательства;
- необоснованное проведение проверок контролирующими органами;
- вопросы субсидирования субъектов предпринимательской деятельности.

Уплата налогов и сборов

В адрес Уполномоченного поступило обращение об оказании правовой поддержки в защите нарушенных интересов субъекта предпринимательской деятельности при оспаривании решения №11 от 06.08.2013 Межрайонной ИФНС России №1 по Ярославской области. Обращение касалось вопросов правильности исчисления и своевременности уплаты налогов и сборов. Было установлено, что Инспекция неправоммерно приняла решение о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения по ст.122, ч.1 ст.119 и ч.1 статьи 126.

Решением Арбитражного суда по делу А82-14281/2013 требования заявителя были удовлетворены. Решение Инспекции признано незаконным.

Исполнение договоров (контрактов)

Нарушения при заключении и исполнении договора на поставку мазута топочного М-100 для муниципальных нужд МУП проявились в следующем.

Заявитель являлся победителем открытого одноэтапного конкурса без предварительного квалификационного отбора на право заключения указанного выше договора согласно протоколу заседания конкурсной комиссии по оценке



конкурсных заявок. Заказчик различными способами уклонялся от выполнения условий договора. При этом неисполнение условий договора Исполнителем (вследствие неисполнения условий договора Заказчиком) влечет применение мер ответственности, подрыву репутации надежного и добросовестного контрагента.

Управлением Федеральной антимонопольной службы по Ярославской области нарушений антимонопольного законодательства в отношении Заказчика не выявлено. Городской прокуратурой в ходе проведенной проверки установлены нарушения требований Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», Гражданского Кодекса Российской Федерации. В адрес главы Администрации Рыбинского муниципального района внесено представление.

Нарушения антимонопольного законодательства

В рамках рассмотрения обращений предпринимателей в сфере организации услуг по пассажирским перевозкам были выявлены необоснованные требования со стороны руководителя органа исполнительной власти области при заключении договора на оказание услуг по организации пассажирских перевозок на условиях, отличающихся от условий, предусмотренных конкурсной документацией и договоров с другими перевозчиками.

По факту рассмотрения обращений УФАС были установлены нарушения антимонопольного законодательства при установлении условий конкурсной документации (п.5 Критерии для снятия баллов (11) «Перечня критериев оценки результатов открытого конкурса по привлечению юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к осуществлению перевозок автомобильным транспортом на межмуниципальных маршрутах регулярного сообщения на территории Ярославской области».

Также нарушения в сфере антимонопольного законодательства были установлены при рассмотрении жалобы на действия Государственного образовательного автономного учреждения дополнительного образования детей Ярославской области «Центр детей и юношества».

По мнению Уполномоченного, в размещенной аукционной документации Государственного образовательного автономного учреждения дополнительного образования детей Ярославской области «Центр детей и юношества» имеет место нарушение закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», повлекшее необоснованное ограничение конкуренции. В настоящее время дело находится на рассмотрении в Арбитражном суде ЯО А82-8757/2014.

Оказание финансовой поддержки предпринимателям

В аппарат Уполномоченного обратился предприниматель, который указал, что городская целевая программа содействия развитию малого и



среднего предпринимательства на 2009-2011 годы, утвержденная постановлением мэрии г. Ярославля от 28.08.2009 № 2951, предусматривала предоставление субсидии в сфере здравоохранения на возмещение части затрат на закупку оборудования, сырья и расходных материалов.

После проведенной реформы в 2013 году вопросы здравоохранения были переданы на областной уровень, в связи с чем, в настоящее время долгосрочная целевая программа содействия развитию малого и среднего предпринимательства в городе Ярославле на 2012-2014 годы, утвержденная постановлением мэрии города Ярославля от 14.10.2011 г. № 2740, не предусматривает финансовой поддержки в сфере здравоохранения по этим позициям.

При таких обстоятельствах предприниматели, осуществляющие медицинскую деятельность на территории г. Ярославля, утратили право на получение субсидии в виде возмещения части затрат на закупку оборудования, сырья и расходных материалов. Это повлекло негативные последствия для многих учреждений. Отдельные из них прекратили свою деятельность.

В адрес органа исполнительной власти области направлено мотивированное предложение о внесении изменений в ОЦП развития субъектов малого и среднего предпринимательства ЯО на 2013-2015 годы. По итогам его рассмотрения в 2015 году область запланировала включить в перечень мероприятий ОЦП субсидирование части затрат субъектов малого и среднего предпринимательства по коду ОКВЭД 85 «Здравоохранение и предоставление социальных услуг».

Органами прокуратуры области также уделяется особое внимание исполнению региональных и муниципальных программ развития предпринимательства и оказанию финансовой поддержки предпринимателям.

Так, прокуратурой области в Департаменте инвестиционной политики Ярославской области проведена проверка соблюдения законодательства при осуществлении государственной поддержки предпринимателей.

Во исполнение Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ Постановлением Правительства ЯО от 07.12.2012 № 1387-п утверждена Областная целевая программа развития субъектов малого и среднего предпринимательства Ярославской области на 2013 – 2015 годы (далее – ОЦП).

Целью программы является формирование благоприятных условий развития субъектов малого и среднего предпринимательства, способствующих увеличению их вклада в экономику Ярославской области

В рамках программы осуществляется информационная, правовая, консультационная и организационная поддержка; подготовка, переподготовка и повышение квалификации работников сферы малого и среднего



предпринимательства Ярославской области, организаций, образующих инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, и лиц, вовлекаемых в предпринимательскую деятельность.

В рамках программы также проводится комплекс мероприятий, направленных на развитие системы финансовой поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, развитие инфраструктуры их поддержки, содействие продвижению и росту конкурентоспособности продукции хозяйствующих субъектов.

В ходе анализа исполнения программы установлено, что предоставление средств областного бюджета, предусмотренных на поддержку и развитие субъектов малого и среднего предпринимательства, осуществляется преимущественно в форме субсидий физическим и юридическим лицам, а также грантов начинающим субъектам малого предпринимательства Ярославской области.

В целом работа Департамента инвестиционной политики Ярославской области при реализации программы строится в соответствии с установленными требованиями законодательства в сфере поддержки малого и среднего бизнеса, позволяет достигать заявленных программных целей, что способствует развитию экономики региона.

Вместе с тем, в ходе проверки установлен ряд нарушений при оказании финансовой поддержки предпринимателям.

В соответствии с требованиями Программы одним из этапов рассмотрения заявлений предпринимателей о предоставлении мер государственной поддержки является рассмотрение пакета документов Управлением по противодействию коррупции Правительства области.

При отрицательном заключении Управления по противодействию коррупции Правительства области Департаментом готовится мотивированный отказ в предоставлении мер поддержки.

В ходе проверки заключений Управления по противодействию коррупции Правительства области установлены факты подготовки отрицательных заключений не отвечающих требованиям закона, которые повлекли за собой необоснованные отказы в рассмотрении заявлений предпринимателей о получении мер государственной поддержки, а также факты подготовки противоположных заключений на идентичные пакеты документов заявителей.

Так, в январе 2014 года начинающим субъектом малого предпринимательства в Департамент была подана заявка на предоставление государственной поддержки в форме гранта. Предоставление гранта



планировалось для закупки оборудования с целью организации швейного производства.

Департаментом в предоставлении государственной поддержки было отказано со ссылкой на наличие ранее принятого решения о предоставлении Обществу гранта.

Отказ принят на основании заключения Управления по противодействию коррупции об отсутствии оснований для допуска к участию в конкурсном отборе и в предоставлении государственной поддержки.

Управлением по противодействию коррупции отмечено, что в 4 квартале 2013 года организация уже подавалась заявка на предоставление государственной поддержки в форме гранта.

Вместе с тем, общество отказалось от заключения соглашения о предоставлении финансовой помощи по ранее поданной заявке и после устранения недостатков в оформлении документов повторно направило заявку о предоставлении гранта.

Обращение Общества с заявлением о выделении гранта после отказа от получения финансовой поддержки по первоначальному заявлению не является повторным и не влечет за собой отказ в предоставлении мер поддержки, т.к. фактически поддержка предприятию не оказывалась.

Указанные действия повлекли за собой необоснованный отказ в дальнейшем рассмотрении заявки организации о предоставлении гранта.

Подобный подход к принятию решений при предоставлении грантов отдельным субъектам предпринимательства влечет за собой необоснованные ограничения доступа к мерам государственной поддержки, что создает предпосылки для совершения коррупционных правонарушений лицами, уполномоченными на рассмотрение заявок.

Необходимо отметить, что в соответствии с требованиями п. 2.4.8 Положения о порядке финансирования мероприятий ОЦП мотивированный отказ в предоставлении мер поддержки заявителю (соискателю) допускается только при отрицательном заключении Управления по противодействию коррупции.

Изучением предоставляемых в Департамент заключений Управления по противодействию коррупции установлено, что в настоящее время складывается практика подготовки заключений, выводы которых являются неоднозначными и не позволяют с достоверностью определить их характер.



В независимости от содержания заключения Управлением предлагается комиссии Департамента принимать решения «о предоставлении (не предоставлении)» государственной поддержки предпринимателям.

В ходе проверки также установлены факты ненадлежащего контроля за целевым использованием бюджетных средств, выделенных на предоставление грантов.

Указанные нарушения свидетельствует о том, что цели государственной политики в области поддержки предпринимательства в ряде случаев не достигнуты.

По итогам проведенной проверки в декабре 2014 года в адрес Губернатора Ярославской области внесено представление об устранении указанных нарушений закона, которое рассмотрено и удовлетворено, приняты меры к устранению нарушений.

Нарушения требований действующего законодательства в истекшем периоде также были установлены и муниципальных целевых программах, что послужило поводом к принятию мер реагирования прокурорами Даниловского, Ростовского, Пошехонского и других районов области.

2.4.3. Защита предпринимателей в сфере соблюдения уголовно-процессуальных прав

Несовершенство законодательства, налоговой и финансово-кредитной системы, непрозрачность экономики, нечестная конкуренция, рейдерство – все это делает бизнес крайне уязвимым.

По данным общественных организаций предпринимателей, адвокатских и юридических сообществ за последние десять лет предприниматели вошли в группу риска: против каждого третьего представителя бизнеса возбуждаются уголовные дела. Проблема уголовного преследования предпринимателей правоохранителями в настоящее время является очень актуальной, поскольку стала самой распространенной формой влияния на бизнесменов, устранения конкурентов и осуществления рейдерского захвата.

За отчетный период в адрес Уполномоченного поступило 16 обращений по уголовно-правовым вопросам, а именно:

- возбуждение уголовного дела в отношении предпринимателей;
- рейдерский захват, вывод денежных средств субъектов предпринимательской деятельности;
- применение и изменение мер пресечения в отношении обвиняемых (подозреваемых) в совершении преступлений, предусмотренных ст. 159 УК РФ;



- проведение гласных оперативно-розыскных мероприятий, блокирующих ведение бизнеса;
- заключение под стражу в нарушение ст. 152 УПК РФ;
- жалобы на уголовное преследование и вынесение неправоудного приговора;
- жалобы на действия правоохранительных органов, связанные с проверкой сообщения о преступлении в порядке ст. 144 УПК РФ (необоснованное изъятие документов);
- оказание содействия в освобождении от уголовной ответственности, переводе в иную колонию.

В рамках изучения вопросов уголовно-правового характера в отношении субъектов предпринимательской деятельности Уполномоченным была создана рабочая группа, состоящая из ведущих юристов и адвокатов нашей области. Членами рабочей группы были сформулированы предложения и направлены в адрес Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей Титова Б.Ю.

Рабочей группой с учетом мнения регионов и практики рассмотрения жалоб предпринимателей выделены следующие проблемные зоны:

- правовая незащищенность бизнеса, возникающая при проведении гласных оперативно-розыскных мероприятий (обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств);
- продление сроков следствия по уголовным делам;
- процессуальные последствия при изъятии предметов, используемых в предпринимательской деятельности и признанных вещественными доказательствами по уголовным делам;
- применение мер пресечения к субъектам предпринимательской деятельности;
- нечеткое разграничение составов преступлений, предусмотренных ст.159, 159.2 и ст.159.4 УК РФ, влияющее на соразмерность уголовной ответственности и сроков давности привлечения к уголовной ответственности предпринимателей;
- недостаточность правовой компетенции уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах РФ в защите прав предпринимателей, обратившихся по вопросам уголовного преследования.



2.5. Предложения по повышению эффективности деятельности Уполномоченного

В ноябре 2013 года компетенция региональных Уполномоченных была дополнена правом посещения без специального разрешения подозреваемых, обвиняемых и осужденных по делам о преступлениях, предусмотренных статьями 159-159.6 и 165 УК РФ, если эти преступления совершены в сфере предпринимательской деятельности.

Вместе с тем механизм реализации указанного правомочия не определен, поскольку ни УПК РФ, ни иные нормативные правовые акты не предусматривают для уполномоченных возможность участвовать в уголовном судопроизводстве. В силу части 2 статьи 49 УПК РФ в стадиях досудебного производства по уголовному делу в качестве защитников допускаются только адвокаты (Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 19.12.2013 N 41 «О практике применения судами законодательства о мерах пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста и залога»).

Как показывает практика, суд зачастую принимает решение об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу в отношении предпринимателя, игнорируя данные о том, что преступление связано с предпринимательской деятельностью подозреваемого или обвиняемого. В данном случае необходимо вмешательство Уполномоченного, но механизм защиты прав предпринимателей, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, четко не определен.

В большинстве случаев при обращении предпринимателей в связи с незаконным уголовным преследованием невозможно дать надлежащую правовую оценку действиям органов дознания и следствия, поскольку у региональных Уполномоченных отсутствует право на ознакомление с материалами уголовного дела (по фотокопиям из материалов уголовного дела, представленных субъектом предпринимательской деятельности, невозможно дать объективную правовую оценку действиям органов дознания и следствия). Кроме того, отсутствует механизм взаимодействия между органами дознания, следствия и Уполномоченными по вопросам защиты прав предпринимателей в субъектах РФ в случае рассмотрения жалоб о незаконном уголовном преследовании.

Практика реализации компетенции регионального Уполномоченного показала недостаточность объема полномочий для эффективной защиты прав субъектов предпринимательской деятельности. Уполномоченные должны обладать определенными процессуальными правами, то есть фактически стать субъектами уголовного процесса.

Законопроектом № 509712-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты РФ», внесенным в



Государственную Думу РФ 28 апреля 2014 года, предлагается дополнить УПК РФ статьей 16.1, в которой предусматривается право Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей для разрешения поступивших в его адрес жалоб знакомиться с протоколом задержания, постановлением о применении меры пресечения, протоколами следственных действий, произведенных с участием подозреваемого, обвиняемого, в интересах которого поступила жалоба, иными документами, которые предъявлялись либо должны были предъявляться этому подозреваемому, обвиняемому, с уголовными делами, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу, а также с прекращенными производством делами и материалами, по которым отказано в возбуждении уголовных дел.

Данную норму также необходимо распространить и на региональных Уполномоченных.

Предложения Уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации

В ходе многочисленных дискуссий, в том числе и с участием представителей правоохранительных органов экспертное сообщество пришло к выводу, что для обеспечения эффективной защиты прав предпринимателей необходимы изменения в системе законодательных актов.

Предложения по изменениям в Федеральное законодательство представлены в Приложении 1 к докладу.

3. Условия ведения предпринимательской деятельности в Ярославской области

3.1. Системные проблемы в различных сферах предпринимательства, избыточные административные барьеры. Предложения по решению

Текущее состояние предпринимательской среды во многом зависит от эффективности методов государственного управления, регулирования и контроля, а также наличием системных проблем в этой сфере. Признаками системных проблем являются:

- повышенная конфликтность;
- неопределенность и неоднозначность восприятия сути проблемы;
- наличие многоаспектности и комплексности рассматриваемых вопросов.

С начала осуществления деятельности Уполномоченного выявлялись подобные проблемы. Такими проблемами, выявленными еще в 2013 году, стали:

- вопросы, связанные с арендой и выкупом недвижимого имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности;



- нарушение прав предпринимателей органами власти;
- негативное влияние на деятельность субъектов малого и среднего предпринимательства увеличения суммы страховых взносов и иных обязательных платежей, трудности перехода на патентную систему налогообложения;
- вытеснение субъектов предпринимательства и местных товаропроизводителей с рынка;
- монополизация рынка такси федеральными диспетчерскими службами, отсутствие контроля в этой сфере.

За период работы Уполномоченного в 2014 году дополнительно к указанному выше перечню системных проблем были выявлены следующие:

- правоприменение законодательства о рекламе в части утверждения органами местного самоуправления Схемы размещения рекламных конструкций;
- правоприменение Правил определения органами местного самоуправления границ прилегающих к некоторым организациям и объектам территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции;
- конкурсный отбор перевозчиков при организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом.

Избыточность административных барьеров подтверждается и проведенным прокуратурой области анализом состояния законности и соблюдения прав хозяйствующих субъектов в иных сферах экономической деятельности, связанных с реализацией государственных функций и услуг, в том числе регистрационных, разрешительных, лицензионных и иных. Проверки показали, что зачастую органами, обладающими такими полномочиями, допускаются нарушения законодательства, препятствующие свободе экономической деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Лишь благодаря своевременному вмешательству со стороны органов прокуратуры неблагоприятные последствия для хозяйствующих субъектов сводятся к минимуму.

При этом как показывает практика, в основном нарушались сроки рассмотрения заявлений хозяйствующих субъектов о предоставлении земельных участков, градостроительных планов, а также выдачи разрешений на строительство.

В ходе проверки, проведенной Переславской межрайонной прокуратурой выявлены многочисленные факты нарушения сроков рассмотрения заявлений на выдачу градостроительных планов земельных участков, заявлений юридических лиц на выдачу разрешений на строительство, ввод объектов в эксплуатацию.



Так, 07.07.2014 в Управление архитектуры и градостроительства администрации г. Переславль-Залесский поступило заявление организации о получении разрешения на строительство многоквартирного жилого дома.

В нарушение п. 11 ст. 51 Градостроительного кодекса РФ разрешение на строительство выдано с нарушением 10-дневного срока (25.07.2014).

Аналогичные нарушения допущены при рассмотрении заявлений порядка 10 субъектов предпринимательства.

По результатам проверки в августе 2014 года межрайонным прокурором в адрес мэра г. Переславль-Залесского внесено представление, которое рассмотрено и удовлетворено. Должностными лицами органа местного самоуправления приняты меры на недопущение указанных нарушений в дальнейшем, 2 лица, допустивших указанные нарушения, привлечены к дисциплинарной ответственности.

Переславской межрайонной прокуратурой также вскрыты нарушения при рассмотрении заявлений хозяйствующих субъектов о выдаче технических условий на подключение объектов капитального строительства к сетям теплоснабжения, горячего и холодного водоснабжения, водоотведения г. Переславль-Залесского.

Рассмотрение заявлений заинтересованных лиц о выдаче технических условий по подключению объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического назначения, выдача технических условий осуществляется эксплуатирующей организацией бесплатно, что соответствует требованиям абз. 2 п. 9 «Правил определения и предоставления технических условий подключения объекта капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения».

Между тем, организацией заинтересованным лицам предоставляются услуги по предварительному консультированию в целях определения технической возможности подключения объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического назначения.

Для оказания консультационных услуг предприятие заключает соответствующие договоры с заинтересованными лицами и взимает плату по тарифу, рассчитанному производственно-экономическим отделом и утвержденному управляющим директором предприятия.

Аналогичные консультационные услуги оказываются организацией по разработке проектной документации.

Проверка показала, что в эксплуатирующей организации отсутствует утвержденное Положение об оказании платных консультационных услуг и консультационных услуг по разработке проектной документации. Данный факт свидетельствует о навязывании заявителям услуг по консультированию за плату при обращении хозяйствующих субъектов за получением технических условий.

Опрошенные в ходе проверки лица, которым за плату были оказаны консультационные услуги по водоснабжению и водоотведению, пояснили, что



фактически оплачивали не услуги по консультированию, а услуги по выдаче технических условий, что противоречит требованиям абз. 2 п. 9 «Правил определения и предоставления технических условий подключения объекта капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения».

Также выявлены факты необоснованного сокращения сроков действия технических условий.

По результатам проверки в августе 2014 года в адрес управляющего директора МУП «Энергетик» внесено представление об устранении нарушений закона, которое рассмотрено и удовлетворено. Практика незаконного взимания платы с предпринимателей пресечена.

Нарушения прав хозяйствующих субъектов при подключении объектов к инженерным сетям выявлены также прокуратурой Ленинского района г. Ярославля, прокуратурой Угличского района, а также Рыбинской городской прокуратурой.

По всем системным проблемам юристами аппарата Уполномоченного был проведен правовой анализ и мониторинг нормативных правовых актов и судебной практики (приложение 2).

3.2. Предложения по внесению изменений в нормативные правовые акты на региональном и федеральном уровне

В отчетном периоде в рамках рассмотрения обращений предпринимателей активно осуществлялась подготовка предложений по совершенствованию действующего законодательства, включающих:

- внесение изменений в федеральное законодательство – 10 обращений;
- внесение изменений в региональное законодательство – 5 обращений;
- подготовку предложений в проекты законов федерального и регионального уровня – 3 обращения.

Предложения по внесению изменений в федеральное законодательство

1. Предложение о восстановлении существовавшей до 01.07.2013 года редакции части 4 статьи 53 Федерального закона № 135-ФЗ «О защите конкуренции», либо дополнении части 1 статьи 17.1 указанного закона № 135-ФЗ подпунктом 17:

«субъектам малого и среднего предпринимательства, имеющим право на выкуп арендуемого муниципального или государственного имущества в соответствии с Федеральным законом № 159-ФЗ «ФЗ "Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"».



2. Предложения о внесении изменений в Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», установив:

- возможность размещения заказа путем закупки у единственного поставщика в том случае, если перед размещением состоялось размещение заказа конкурентным способом по тому же предмету закупки и по его результатам не подано ни одной заявки либо подана только одна такая заявка (после проведения процедур, предусмотренных ст. 71);

- предельные границы объемов размещения заказов в случае наличия конкурентных поставщиков в размере не более 20 процентов от совокупного годового объема закупок, предусмотренного планом-графиком государственного заказчика;

- запрет на размещение заказа неконкурентным способом при условии, что в течение предыдущего квартала не состоялось размещение заказа конкурентным способом;

- контроль за исполнением заказчиком своих обязательств по государственному (муниципальному) контракту и мер понуждения к их исполнению.

3. Предложения о внесении изменений в статью 5 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», определив, что если хозяйствующий субъект занимает более десяти процентов регионального оборота, необходимо считать его доминирующим на рынке. В этом случае хозяйствующим субъектам, имеющим данный статус, следует обращаться в ФАС за разрешением на открытие новых торговых помещений.

4. Предложения о внесении изменений в статью 6 Федерального закона от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», дополнив полномочия органа государственной власти субъекта Российской Федерации компетенцией по установлению нормативов максимальной обеспеченности хозяйствующего субъекта торговыми помещениями в соответствующем муниципальном образовании области.

5. Предложения о внесении изменений в Налоговый кодекс РФ, в части изменения:

- абзаца первой части 1 статьи 346.43 Налогового кодекса РФ, изложив в следующей редакции:

«1. Патентная система налогообложения устанавливается настоящим Кодексом, вводится в действие нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных районов, городских округов, законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга и применяется наряду с общей системой налогообложения и иными режимами



налогообложения, предусмотренными законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.»;

- части 8 статьи 346.43 Налогового кодекса РФ в части установления компетенции субъекта РФ по патентной системе налогообложения дополнить правом субъекта Российской Федерации передавать свою компетенцию на местный уровень;

- части 2 статьи 346.43 Налогового кодекса РФ слова «видов предпринимательской деятельности» заменить словами «видов экономической деятельности»;

- части 2 статьи 346.43 Налогового кодекса РФ: изложить виды деятельности исходя из перечня общероссийского классификатора видов экономической деятельности, утвержденного постановлением Госстандарта РФ от 06.08.1993 № 17;

- подпункта 1 части 8 статьи 346.43 Налогового кодекса РФ, исключив слова «Общероссийским классификатором услуг населению или»;

- пункта 2 статьи 378 Налогового кодекса РФ в части дополнения Перечня отдельных объектов недвижимого имущества необлагаемой величины площади в размере от 1000 до 1500 кв. м.

6. Предложения о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части организации проведения технического осмотра транспортных средств, который сегодня регулируется нормами Федерального закона от 01.07.2011г. № 170-ФЗ «О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

7. Предложения по пересмотру нормы Федерального закона от 23.02.2013 № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» об ограничении розничной продажи табачной продукции на расстоянии менее чем сто метров от границ территорий образовательных учреждений в части наделения органов местного самоуправления полномочиями самостоятельно определять указанное расстояние.

8. Внесение изменений в абзац 3 пункта 8 статьи 37 Федерального закона от 08.02.1998 № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» в части исключения возможности определять обществом самостоятельно порядок принятия решений.



Предложения по внесению изменений в региональное законодательство

1. Внесение изменений в Закон Ярославской области от 02.04.2013 № 13-з «Об отдельных вопросах розничной продажи алкогольной продукции в Ярославской области».

Рекомендовано привести ч. 2 ст. 3 Закон Ярославской области от 02.04.2013 № 13-з «Об отдельных вопросах розничной продажи алкогольной продукции в Ярославской области» в соответствии с пп. 3 п. 3.2 ст. 19 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».

2. Внесение изменений в закон Ярославской области от 07.11.2014 № 65-з «О внесении изменений в Закон Ярославской области «О введении на территории Ярославской области патентной системы налогообложения». В целях установления размеров потенциально возможного к получению индивидуальным предпринимателем годового дохода по видам деятельности, в отношении которых применяется патентная система налогообложения, предлагается ввести дифференциацию территории Ярославской области по территориям действия патентов по группам муниципальных образований. Предусмотренная дифференциация должна способствовать повышению привлекательности патентной системы налогообложения, так как учитывает изменение величины потенциально возможного к получению дохода в зависимости от места ведения бизнеса.

3. Предложено внести изменения в постановление Правительства области от 15.10.2013 № 1395-п «О внесении изменений в постановление Правительства области от 20 сентября 2011 года № 702-п», путем признания утратившим силу п. 2.

4. Предложено внести изменения в типовую форму договора о предоставлении торгового места, утвержденную постановлением Администрации Ярославской области от 26.03.2007 № 79-а.

5. Предложено внести изменения в приказ департамента энергетики и регулирования тарифов Ярославской области от 30.12.2013 № 184-э/тп, которым установлен размер платы за технологическое присоединение энергопринимающих устройств максимальной мощностью, не превышающей 15 кВт включительно, к электрическим сетям ОАО «Ярославская городская электросеть».



Подготовка предложений в проекты законов

1. Предложения по поддержке проекта Федерального закона № 412416-6 «О внесении изменений в статьи 9 и 14 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», внесенного законодательным собранием Вологодской области и находящегося на рассмотрении в Государственной Думе РФ, в части:

- снижения предельной доли объема всех реализованных продовольственных товаров хозяйствующим субъектом, осуществляющим розничную торговлю продовольственными товарами посредством организации торговой сети на определенной территории, с 25 процентов до 10 процентов;

- исключения положения о заключении дополнительно к договору поставки продовольственных товаров договора возмездного оказания услуг, направленного на продвижение продовольственных товаров:

«Включение в договор поставки продовольственных товаров условий о совершении хозяйствующим субъектом, осуществляющим торговую деятельность, в отношении поставленных продовольственных товаров определенных действий об оказании услуг по рекламированию товаров, маркетингу и подобных услуг, направленных на продвижение продовольственных товаров, а равно исполнение (реализация) такого договора не допускается. При заключении договора поставки продовольственных товаров запрещается понуждение контрагента к заключению договора возмездного оказания услуг, направленных на продвижение продовольственных товаров».

2. Предложения по поправкам к проекту федерального закона № 472515-6 «О государственном регулировании деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

3. Предложения в проект федерального закона «Технический регламент «О безопасности рекламных конструкций и их территориального размещения».

3.3. Оценка эффективности взаимодействия органов местного самоуправления муниципальных образований и субъектов предпринимательской деятельности

Социологическое исследование предпринимательского климата

В мае-июне 2014 году по инициативе Уполномоченного было проведено масштабное социологическое исследование условий для ведения предпринимательской деятельности в Ярославской области.

Инициаторами исследования предпринимательского климата кроме Уполномоченного по защите прав предпринимателей Ярославской области выступили также региональные общественные организации бизнеса:

- Ярославское региональное отделение «ОПОРЫ РОССИИ»;



- Ярославское региональное отделение «Деловой России»;
- НП «Ярославский Бизнес-клуб»;
- Ярославская областная торгово-промышленная палата;
- ЯРОО «Движение предпринимателей и налогоплательщиков»;
- НП «Ярославская ремесленная палата».

Задачей данного опроса было проследить динамику и основные тенденции оценок бизнесом ключевых решений и институтов в сфере предпринимательства.

В рамках прошедшего исследования хотелось показать, как принятые решения отразились на положении предпринимателей, привлечь внимание общественности, органов государственной власти и местного самоуправления к проблемам бизнеса.

В ходе исследования были опрошены собственники, руководители предприятий, индивидуальные предприниматели. Стоит отметить, что акцент в анкетировании был сделан на вопросах правовой защиты бизнеса, а также – взаимодействия с контролирующими и надзорными органами. Кроме того, анкета содержала вопросы, раскрывающие отношение предпринимателей к следующим показателям, характеризующим климат деловой активности в регионе:

- намерения инвестировать и развивать бизнес;
- условия доступа к финансовым ресурсам;
- обеспеченность бизнеса необходимыми помещениями;
- взаимодействие с контрольными/надзорными органами;
- работа по государственным и муниципальным контрактам;
- уровень административных барьеров;
- правовая защита законных прав и интересов бизнеса;
- уровень коррупционной нагрузки на бизнес;
- государственная поддержка предпринимательства.

Отдельно в структуре анкеты исследования были выделены вопрос об институтах взаимодействия бизнес-сообщества и власти, а также эффективности их работы.

Особенностью исследования 2014 года стало представление результатов анкетирования не только в виде целостной картины по региону, но и в разрезе муниципальных образований области. Благодаря этому появилась возможность проанализировать условия для работы бизнеса, которые создают органы местного самоуправления.

Для решения задач исследования была сформирована репрезентативная квотная выборка, представляющая малые предприятия региона. Объем выборки в целом по области составил 520 респондентов. В качестве респондентов выступали руководители предприятий (собственники и наемные менеджеры), индивидуальные предприниматели. Этот выбор обусловлен тем, что именно эта категория является непосредственным субъектом предпринимательского процесса, в силу своего статуса и полномочий определяет (как правило, лично)



действия субъекта предпринимательской деятельности в отношении большинства проблем, которые рассматриваются в исследовании.

Выборка также квоцировалась по отраслям и местонахождению предприятий (муниципальным образованиям).

Ознакомиться с результатами исследования можно на официальном сайте Уполномоченного www.ombudsmen-yar.ru в разделе «Документы».

У аппарата Уполномоченного сложились рабочие деловые взаимоотношения со всеми региональными государственными органами. Со многими из них подписаны Соглашения о сотрудничестве и взаимодействии.

В практической сфере вопросы защиты прав предпринимателей решаются в зависимости от стадии и правового регулирования того или иного конфликта. Как правило, со стороны органов власти и местного самоуправления существует принципиальный правовой и деловой подход. Подавляющее большинство глав муниципальных образований в рамках своей компетенции создает максимально благоприятные условия для ведения бизнеса. Предприниматели имеют возможность напрямую обращаться к главам муниципальных образований и решать свои вопросы. По оценкам предпринимателей, наибольшим уважением в их среде пользуется руководство Гаврилов-Ямского, Мышкинского, Некрасовского, Первомайского, Пошехонского, Рыбинского, Угличского муниципальных районов.

Серьезные проблемы существуют на протяжении длительного времени в Брейтовском районе, городе Ярославле. На повышение эффективности взаимодействия между главами муниципальных образований и предпринимателями в будущем необходимо обратить более пристальное внимание.

Меры по улучшению инвестиционного климата

Основные положения, зафиксированные в резолюции в ходе отчета Уполномоченного в декабре 2013 года, в целом были выполнены в течение отчетного периода.

Принципиальные предложения, касающиеся, прежде всего снижения налогового бремени на предпринимателей, совершенствования законодательства, создания условий для инвестиционной привлекательности региона были направлены федеральному Уполномоченному Борису Титову, ряд позиций вошли в доклад Президенту РФ Владимиру Путину и оформлены в установленном порядке в качестве законодательных инициатив.

Макроэкономическая ситуация и уровень экономического состояния Ярославской области в основном подтверждают сделанные в 2013 году прогнозы об основных направлениях развития бизнеса. Прогнозы были достаточно пессимистичными и, к сожалению, они во многом подтвердились.



Основными факторами, влияющими на развитие Ярославской области в предстоящий период, будут:

- инерционный характер развития экономики;
- необходимость перестройки структуры экономики в направлении создания высокотехнологичных эффективных производств, в том числе в рамках импортозамещения;
- актуальность эффективного использования механизмов организационной и финансовой поддержки предпринимательства для активного запуска процессов импортозамещения в секторе реального производства, включая оборонную и гражданскую промышленность, сельское хозяйство;
- замедление роста реальных доходов населения, реальной начисленной заработной платы, рост просроченной задолженности по заработной плате, негативное влияние на уровень потребительского спроса.

На основе проведенного в июне 2014 года исследования состояния делового климата в Ярославской области, основными актуальными для бизнеса вопросами являются:

- доступность кредитных и финансовых ресурсов для бизнеса;
- нестабильность налоговой (фискальной) нагрузки;
- вмешательство силовых структур в законную деятельность хозяйствующих субъектов, презумпция «виновности» бизнеса;
- ограничение в доступе к госзакупкам и закупкам госкомпаний;
- наличие административных барьеров в строительстве и процессе присоединения к сетям;
- уголовно-правовая незащищенность;
- кадровое обеспечение бизнеса.

К положительным тенденциям следует отнести:

- стало больше учитываться мнение бизнеса при оценке регулирующего воздействия принимаемых законодательных актов на региональном уровне, повышение роли бизнеса в подготовке законов ЯО;
- практически нет проблем в регистрации предприятий;
- сокращение нагрузки на бизнес со стороны контрольно-надзорных органов;
- улучшение информированности предпринимательского сообщества, повышение качества диалога бизнеса и власти.

Предложения по устранению неблагоприятных факторов звучат на площадках многих форумов. Они очевидны и не требуют каких-либо



дополнительных финансовых вливаний со стороны государства. Бизнес говорит только одну фразу: «Не мешайте работать».

К сожалению, вопросы повышения эффективности работы бизнеса и инвестиционного климата на региональном уровне в большой степени зависят от **федерального законодательства и деятельности федеральных органов.**

Так, в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 19.06.2006 № 380 «Об учете объема производства, оборота и (или) использования этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также учете использования производственных мощностей» и Приказа Росалкогольрегулирования от 25.05.2014 №153 «О форме журнала учета объема розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции и порядке его заполнения», вступающего в действие с 14.12.2014, индивидуальным предпринимателям, организациям и предприятиям, осуществляющим торговлю алкогольной продукцией предписывается вести учет в журналах **каждой единицы проданной алкогольной продукции.** Все эти данные должны вестись в электронном виде, а храниться такие журналы должны пять лет. Штрафы за несоблюдение требований составляют: от 10 до 15 тысяч рублей на должностных лиц и от 150 до 200 тысяч рублей – на юридических.

Определенную напряженность в предпринимательском сообществе вызвали изменения в Налоговом кодексе в связи с вступлением в действие Федерального закона от 2 апреля 2014 года № 52-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса РФ и отдельные законодательные акты РФ». В соответствии с распоряжением Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей Титова Б.Ю., о проведении мероприятий, направленных на выработку подходов по уменьшению роста налоговой нагрузки на малый и средний, в целях минимизации негативного влияния на условия деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства в социально значимых сферах, от имени Уполномоченного было подготовлено письмо на имя Губернатора Ярославской области Сергея Николаевича Ястребова. Нами предлагалось: определить с участием предпринимательского сообщества оптимальный подход к установлению системы льгот, гарантирующих стабильность бизнеса в части размеров площади и кадастровой стоимости объектов недвижимого имущества, которые в качестве льготы не будут облагаться налогом.

Необходимо отметить, что Правительством Ярославской области была проведена объемная работа в этом направлении. В результате было принято решение включить в перечень объектов для налогообложения по кадастровой стоимости торговые центры общей площадью 5000 кв.м и более и помещения в них. Определен список из 36 торговых центров и 162 помещений в них. Установлено, что 48 объектов принадлежат на праве собственности физическим



лицам и изменения Налогового кодекса на них не распространяются. По почти половине объектов правообладатели не выявлены.

В 2015 году в Ярославской области будет произведена кадастровая оценка объектов недвижимости, а расчет налога при ставке 2% будет определяться с 2016 года.

Перечисленные выше проблемы по итогам обсуждения в общественных объединениях предпринимателей были доведены до властных структур всех уровней, в том числе и до Президента РФ Путина В.В. Бизнес надеется, что общая ситуация заставит государственный аппарат мобилизовать ресурсы для исправления дел в экономике.

Сложная ситуация в экономике заставляет предпринимательское сообщество как на федеральном уровне, так и на региональном уровне активно обсуждать существующие проблемы и вносить свои предложения по улучшению ситуации в бизнес-пространстве. С предложениями в антикризисную программу, разработанными общественными организациями предпринимателей, в частности «ОПОРОЙ РОССИИ» можно ознакомиться в приложении 3 к докладу.

В истекшем периоде в соответствии с рекомендациями Общественного экспертного совета при Уполномоченном были подготовлены предложения в законодательные инициативы, в том числе и федерального уровня. Эти предложения были поддержаны депутатами Ярославской областной Думы. Задача следующего года: совместно с общественными объединениями предпринимателей отследить принятие этих федеральных законов, а впоследствии проконтролировать их исполнение на местах.

В целях повышения инвестиционной привлекательности Ярославской области предлагаем:

1. Предпринимательскому сообществу вместе с Правительством Ярославской области взять под жесткий контроль исполнение Регионального инвестиционного Стандарта, регулярно обсуждать ход его реализации на Координационных Советах при Губернаторе и главах муниципальных образований.

2. Активизировать работу по принятию региональных законов «О промышленной политике в Ярославской области» и «Об инвестиционной политике в Ярославской области».

3. Оценку эффективности работы руководителей муниципальных образований осуществлять на основе рейтинга инвестиционной активности и выполнении заданных ориентиров в рамках региональных программ.



Заключение

Сложность проблем и задач, стоящих перед аппаратом Уполномоченного по защите прав предпринимателей в предстоящий период, диктует необходимость дальнейшего совершенствования законодательного обеспечения деятельности института Уполномоченных, как на федеральном, так и региональном уровнях. Практика показывает, что совершенствование законодательства должно идти по пути его унификации, компетенция региональных Уполномоченных в части обеспечения прав предпринимателей должна быть максимально приближена к компетенции федерального Уполномоченного.

Аппарат Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Ярославской области в тесном взаимодействии с органами законодательной и исполнительной власти, общественными институтами, бизнес-сообществом выполняет свои функции в интересах предпринимателей Ярославской области. В 2015 году в рамках выполнения этой задачи аппаратом Уполномоченного намечена реализация предложенных ранее законодательных инициатив. При этом совместно с органами государственной власти и местного самоуправления Ярославской области будет продолжена работа по решению системных проблем предпринимателей, выявленных по итогам отчетного периода.

Среди основных направлений деятельности аппарата Уполномоченного на 2015 год одним из ключевых будет взаимодействие с правоохранительными и другими контрольными и надзорными органами для повышения эффективности защиты прав предпринимателей и создания благоприятного инвестиционного климата в регионе.



Приложение 1

1. Внесение изменений в Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности»:

- установить порядок, при котором гласное обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств, а также изъятие документов, предметов и материалов, необходимых для деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, допускается только по согласованию с уполномоченным прокурором;

- установить обязанность прокурора проверять законность произведенного оперативно-розыскного мероприятия и по результатам проверки выносит соответствующее постановление, влекущее определенные правовые последствия;

- установить, что в случае незаконности действий должностных лиц все изъятые при проведении гласного оперативно-розыскного мероприятия документы, предметы и материалы подлежат незамедлительному возвращению юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю. Дальнейшее их удержание в целях реализации задач оперативно-розыскных мероприятий осуществляется с согласия уполномоченного прокурора.

2. Внесение изменений в Уголовно-процессуальный кодекс РФ:

- установить в части 6 статьи 162 УПК РФ срок исполнения указаний прокурора либо обжалования решения прокурора в случае возвращения им уголовного дела следователю не превышающий одного месяца со дня поступления данного уголовного дела к следователю. При возобновлении приостановленного или прекращенного уголовного дела либо возвращении уголовного дела для производства дополнительного расследования срок дополнительного следствия устанавливается руководителем следственного органа и не может превышать одного месяца со дня поступления уголовного дела к следователю. Дальнейшее продление срока предварительного следствия производится на общих основаниях в порядке, установленном статьей 162 УПК РФ;

- установить в статье 102 УПК РФ: порядок получения разрешения подозреваемыми или обвиняемыми покинуть постоянное или временное место жительства, примерный перечень обстоятельств получения такого разрешения у дознавателя или следователя, порядок подачи ходатайства подозреваемыми или обвиняемыми покинуть постоянное или временное место жительства, порядок вынесения постановления дознавателем или следователем и его обжалования;

- предусмотреть в ч. 2 ст. 125 УПК РФ возможность региональных уполномоченных обращаться в суд с жалобой на постановление дознавателя, следователя, руководителя следственного органа об отказе в возбуждении



уголовного дела, о прекращении уголовного дела, а равно иные решения и действия (бездействие) дознавателя, следователя, руководителя следственного органа и прокурора, которые способны причинить ущерб конституционным правам и свободам участников уголовного судопроизводства либо затруднить доступ граждан к правосудию;

- предусмотреть в ч. 4 ст. 108 УПК РФ (об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу) возможности регионального уполномоченного участвовать в судебном заседании и возможности высказать свое профессиональное мнение (давать заключение) при определении вопроса о том, является ли сфера, в которой совершено преступление, предпринимательской.

3. Внесение изменений в Федеральный закон «О Прокуратуре Российской Федерации», Федеральный закон «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации»:

- дополнить статьями 4, 10 о том, что основанием для проведения внеплановой проверки органом прокуратуры являются материалы, поступившие от Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации и указывающие на признаки нарушения прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности.

4. Дополнение законопроекта № 509712-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты РФ», внесенного в Государственную Думу РФ 28 апреля 2014 года:

- в подпункте «в» пункта 5 статьи 1 законопроекта № 509712-6 дополнить:

пунктом 15 следующего содержания:

«15) знакомиться с материалами уголовных, гражданских дел и дел об административных правонарушениях в порядке и объеме, предусмотренном законодательством Российской Федерации, по вопросам, находящимся на рассмотрении Уполномоченного в субъекте Российской Федерации на основании полученных им жалоб;»;

пункт 6 считать соответственно пунктом 16;

- в пункт 1 статьи 7 законопроекта № 509712-6 после слов «Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей» дополнить словами «уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации».



Анализ системных проблем, выявленных в 2014 году.

1. Проблема правоприменения законодательства о рекламе в части утверждения органами местного самоуправления Схемы размещения рекламных конструкций.

Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» называет технический регламент в качестве одного из документов, определяющих критерии возможности установки и эксплуатации рекламной конструкции. В нем также должны быть учтены требования, предъявляемые к безопасности рекламных конструкций, отраженные в техническом регламенте Таможенного союза «Безопасность автомобильных дорог». В соответствии с требованиями Федерального закона от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» технические регламенты должны быть приняты в течение 7 лет со дня его вступления в силу.

Отсутствие до настоящего времени технического регламента в сфере безопасности рекламных конструкций не позволяет в полной мере применять некоторые положения Федерального закона от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе», приводит к формированию противоречивой судебной практики и препятствует функционированию рынка наружной рекламы по единым правилам на всей территории РФ.

Более того, в перечне федеральных законов, правовых актов Президента РФ и Правительства РФ, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению или принятию в связи с принятием Федерального закона «О рекламе» подчеркивается необходимость разработки и принятия в соответствии с федеральным законом «О техническом регулировании» технического регламента, определяющего требования к размещению средств наружной рекламы (рекламных конструкций).

В связи с окончанием в 2012-2013 гг. срока действия основной массы договоров на установку и эксплуатацию рекламных конструкций и необходимостью создания Схем размещения рекламных конструкций и проведения торгов, очень остро стоит проблема отсутствия нормативных актов, предусмотренных федеральным законодательством еще в 2002 и 2006 годах. Данная ситуация негативно сказывается на развитии отрасли в целом, создает условия для излишнего административного давления на бизнес-сообщество, способствует политизации данной экономической сферы деятельности, препятствует полноценному наполнению муниципальных бюджетов за счет увеличения неналоговых поступлений.

В порядке разрешения проблемы правоприменения законодательства о рекламе, для определения развития региональных рынков наружной рекламы на ближайшие 5-10 лет, разработан проект технического регламента, который



внесен на рассмотрение в Ярославскую областную Думу в качестве федеральной законодательной инициативы от Ярославской области.

2. Проблема правоприменения Правил определения органами местного самоуправления границ прилегающих к некоторым организациям и объектам территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции.

Пунктом 1 постановления мэрии города Ярославля от 16 мая 2013 года № 1106 «Об упорядочении розничной продажи алкогольной продукции на территории города Ярославля» (в редакции постановлений мэрии г. Ярославля от 19.08.2013 № 1941, от 19.12.2013 № 2979, от 12.02.2014 № 294) установлено расстояние до границ территорий, прилегающих к детским, образовательным, медицинским организациям, объектам спорта, оптовым и розничным рынкам, вокзалам, аэропортам, объектам военного назначения, местам массового скопления граждан и местам нахождения источников повышенной опасности, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции. В соответствии с приложением № 1 к постановлению данное расстояние составляет:

№ п/п	Наименование организации	Расстояние до границ прилегающих территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции в стационарных торговых объектах (в метрах)	Расстояние до границ прилегающих территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания (в метрах)
1	Детские, образовательные, медицинские организации и объекты спорта	50	20
2	Оптовые, розничные рынки, вокзалы, аэропорты, иные места массового скопления граждан и места нахождения источников повышенной опасности, определенные Правительством Ярославской области	50	20
3	Объекты военного назначения	50	20

Пунктом 2 постановления (в ред. от 12.02.2014 г. № 294) установлен порядок определения границ прилегающих территорий и способ расчета расстояния до границ прилегающих территорий, а именно:

в границы территории, прилегающей к организации и (или) объекту, указанным в пункте 1 постановления, включаются: обособленная территория



(при наличии таковой) и территория, определяемая путем замера расстояния, установленного в соответствии с пунктом 1 постановления, по радиусу:

- при наличии обособленной территории организации и (или) объекта, указанных в пункте 1 постановления, - от входа для посетителей на обособленную территорию организации и (или) объекта, указанных в пункте 1 постановления;

- при отсутствии обособленной территории организации и (или) объекта, указанных в пункте 1 постановления, - от входа для посетителей в здание (строение, сооружение), в котором расположены организации и (или) объекты, указанные в пункте 1 постановления.

При наличии нескольких входов для посетителей в здания (строения, сооружения), в которых расположены организации и (или) объекты, указанные в пункте 1 постановления, либо на обособленную территорию таких организаций и (или) объектов замер проводится от каждого входа.

Пунктом 4 постановления установлено сформировать реестр организаций и объектов на прилегающих территориях к которым не разрешается продажа алкогольной продукции, включающий схемы границ прилегающих территорий, и утвердить его муниципальным правовым актом заместителя мэра города Ярославля по экономике.

Во исполнение указанного постановления 08 февраля 2014 года в газете «Городские новости» № 12 опубликовано распоряжение заместителя мэра города Ярославля по экономике от 04.02.2014 № 13-рз «Об утверждении реестра организаций и объектов, на прилегающих территориях к которым не разрешается розничная продажа алкогольной продукции». Приложением к указанному нормативному правовому акту установлен реестр детских, образовательных, медицинских организаций, объектов спорта, оптовых и розничных рынков, вокзалов, объектов военного назначения, мест массового скопления граждан и мест нахождения источников повышенной опасности с графическим изображением схем границ прилегающих территорий к указанным объектам.

Пункт 2 постановления мэрии г. Ярославля от 16 мая 2013 года № 1106 «Об упорядочении розничной продажи алкогольной продукции на территории города Ярославля» (в ред. постановлений мэра г. Ярославля от 19.08.2013 № 1941, от 19.12.2013 № 2979, от 12.02.2014 № 294) и приложение к распоряжению заместителя мэра города Ярославля от 04.02.2014 № 13-рз «Об утверждении реестра организаций и объектов, на прилегающих территориях к которым не разрешается розничная продажа алкогольной продукции» (в ред. распоряжений заместителя мэра г. Ярославля от 12.02.2014 N 17-рз, от 25.02.2014 N 24-рз, от 13.03.2014 N 37-рз, от 04.04.2014 N 56-рз; от 11.07.2014 N 104-рз, от 29.07.2014 N 111-рз) в части графического изображения схем границ прилегающих территорий не соответствуют действующему законодательству РФ по следующим основаниям.



В соответствии с пунктом 2 статьи 16 Федерального закона от 22.11.1995г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» не допускается розничная продажа алкогольной продукции:

- в детских, образовательных, медицинских организациях, на объектах спорта, на прилегающих к ним территориях;

- в организациях культуры, за исключением розничной продажи алкогольной продукции, осуществляемой организациями, и розничной продажи пива и пивных напитков, сидра, пуаре, медовухи, осуществляемой индивидуальными предпринимателями, при оказании ими услуг общественного питания;

- на всех видах общественного транспорта (транспорта общего пользования) городского и пригородного сообщения, на остановочных пунктах его движения (в том числе на станциях метрополитена), на автозаправочных станциях;

- на оптовых и розничных рынках, на вокзалах, в аэропортах, в иных местах массового скопления граждан и местах нахождения источников повышенной опасности, определенных органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Указанные ограничения действуют также на прилегающих к таким местам территориях;

- на объектах военного назначения и на прилегающих к ним территориях.

Пунктом 4 вышеуказанной статьи установлено, что к прилегающим территориям, указанным в пункте 2 настоящей статьи, относятся земельные участки, которые непосредственно прилегают к зданиям, строениям, сооружениям и границы которых определяются решениями органов местного самоуправления в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Во исполнение указанной правовой нормы Правительство Российской Федерации утвердило Правила определения органами местного самоуправления границ прилегающих к некоторым организациям и объектам территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции (ППРФ от 27.12.2012 № 1425 «Об определении органами государственной власти субъектов Российской Федерации мест массового скопления граждан и мест нахождения источников повышенной опасности, в которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции, а также определении органами местного самоуправления границ прилегающих к некоторым организациям и объектам территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции»; далее – Правила).

В соответствии с пунктом 2 Правил розничная продажа алкогольной продукции не допускается на территориях, прилегающих: к детским, образовательным, медицинским, организациям и объектам спорта; к оптовым и



розничным рынкам, вокзалам, аэропортам и иным местам массового скопления граждан и местам нахождения источников повышенной опасности, определенным органами государственной власти субъектов Российской Федерации; к объектам военного назначения (далее также – социально-значимые объекты).

В силу пункта 4 Правил территория, прилегающая к организациям и объектам, указанным в пункте 2 настоящих Правил (далее - прилегающая территория), включает обособленную территорию (при наличии таковой), а также территорию, определяемую с учетом конкретных особенностей местности и застройки, примыкающую к границам обособленной территории либо непосредственно к зданию (строению, сооружению), в котором расположены организации и (или) объекты, указанные в пункте 2 настоящих Правил (далее - дополнительная территория).

В соответствии с пунктом 5 Правил дополнительная территория определяется:

а) при наличии обособленной территории - **от входа** для посетителей на обособленную территорию **до входа** для посетителей в стационарный торговый объект;

б) при отсутствии обособленной территории - **от входа** для посетителей в здание (строение, сооружение), в котором расположены организации и (или) объекты, указанные в пункте 2 настоящих Правил, **до входа** для посетителей в стационарный торговый объект.

Таким образом, дополнительная территория определяется с учетом конкретных особенностей местности и застройки и двух точек отсчета: вход для посетителей на обособленную территорию либо в здание, строение, сооружение и вход для посетителей в стационарный торговый объект.

Пункт 2 постановления мэрии г. Ярославля, устанавливающий порядок определения границ прилегающих территорий, противоречит пунктам 4 и 5 Правил определения границ прилегающих территорий, установленных Правительством РФ, в части определения дополнительной территории.

Мэрия города Ярославля, установив способ измерения расстояния по радиусу без учета указанных особенностей, фактически изменила Правила определения дополнительной территории, которая является составной частью прилегающей территории, превысив свои полномочия.

Графическое изображение схем размещения социально-значимых объектов и границ прилегающих к ним территорий, утвержденных распоряжением заместителя мэра, не соответствует пунктам 4 и 5 Правил определения границ прилегающих территорий: схемы иллюстрируют только лишь входы для посетителей на обособленную территорию либо в здание, строение, сооружение, а входы в стационарные торговые объекты, которые имеют равное значение, не указаны. Кроме того, не учтены конкретные



особенности местности и застройки (необходимость обхода зданий, сооружений, плотность застройки, непреодолимые препятствия).

Вместе с тем, согласно указанным схемам, необоснованно увеличено расстояние до границ прилегающих территорий к социально-значимым объектам, имеющим обособленную территорию. В силу пункта 4 Правил, обособленная территория является одной из составляющих прилегающей территории. Между тем на схемах при определении зоны прилегающей территории обособленная территория не учитывается: точкой отсчета измерения расстояния до границ прилегающей территории, установленного постановлением мэра в размере 20 м или 50 м, является вход на обособленную территорию, при этом сама обособленная территория, как часть прилегающей территории, не учитывается.

Вышеназванные нормативные правовые акты нарушают права и законные интересы общества с ограниченной ответственностью «Милана» в сфере предпринимательской деятельности, создавая необоснованное препятствие в получении лицензии на розничную продажу алкогольной продукции, а также для розничной торговли пивом и пивными напитками.

Общество намеренно получить указанную лицензию в торговом объекте по адресу: г. Ярославль, пр-т Ленина, д. 14, принадлежащем ему в соответствии с договором аренды нежилого помещения от 01.02.2014 г.

Из схемы размещения МОУ СОШ № 57, расположенной по адресу: г. Ярославль, ул. Советская, д.71 (п. 7 в Реестре, Ленинский р-н), следует, что часть здания, в котором расположен торговый объект ООО «Милана», входит в границы территории, прилегающей к образовательному учреждению (приложение № 1). Вместе с тем вход в торговый объект на схеме не обозначен, вследствие чего предприниматель лишен возможности иметь полную и открытую информацию о своем праве на розничную продажу алкогольной продукции, пива и пивных напитков.

Пунктом 9 статьи 19 Федерального закона от 22.11.1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (далее – Закон) установлены основания для отказа в выдаче лицензии на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции.

В силу подпункта 6 пункта 9 статьи 19 Закона одним из оснований для отказа в выдаче лицензии является несоответствие заявителя иным лицензионным требованиям, установленным в соответствии с положениями статей 2, 8, 9, 10.1, 11, 16, 19, 20, 25 и 26 настоящего Федерального закона.

Согласно пункту 2 статьи 16 Закона не допускается розничная продажа алкогольной продукции, в том числе, в детских, образовательных, медицинских организациях, на объектах спорта, **на прилегающих к ним территориях.**

Лицензирующий орган – департамент агропромышленного комплекса и потребительского рынка Ярославской области при принятии решения о выдаче



лицензии руководствуется схемами границ прилегающих территорий, утвержденными распоряжением заместителя мэра г. Ярославля.

При частичном попадании здания в границы прилегающей территории, с учетом того, что на схеме не обозначен вход в стационарный торговый объект, у департамента отсутствуют полномочия и возможность установить расположение входа в торговый объект по отношению к границам прилегающей территории, что влечет отказ в выдаче лицензии (дела, рассмотренные Арбитражным судом Ярославской области: № А82-16222/2013; А82-6578/2014; А82-6795/2014; А82-6979/2014; А82-7618/2014; А82-7727/2014).

Кроме того, как сказано выше, графическое изображение границ прилегающей территории к МОУ СОШ № 57 не соответствует установленному порядку их определения: расстояние до границ необоснованно увеличено, поскольку определено без учета обособленной территории образовательного учреждения, а также не приняты во внимание особенностей застройки (необходимость обхода здания).

Вопрос правоприменения решается в судебном порядке.

3. Проблемы конкурсного отбора перевозчиков при организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом.

Отношения, связанные с организацией транспортного обслуживания населения, возникают между органами власти и перевозчиками, что вызывает вопрос о квалификации этих отношений в качестве гражданско-правовых или административно-правовых и следующий за ним вопрос определения подлежащего применению законодательства.

Так, в рамках рассмотрения обращений предпринимателей в сфере организации транспортного обслуживания населения автотранспортом было установлено, что в 2013 году предприниматели получили отказ на заключение нового договора на перевозку пассажиров автобусами, курсировавшими по межмуниципальному маршруту.

В 2014 году мэрией города Ярославля был объявлен открытый конкурс на право заключения договора на организацию регулярных перевозок, в котором приняли участие обратившиеся в аппарат Уполномоченного предприниматели. На заседании конкурсной комиссии было принято решение о признании заявки указанных предпринимателей несоответствующей требованиям конкурсной документации, отказе в допуске ее к участию и отклонении заявки.

При этом, согласно конкурсной документации заявка на участие должна содержать сведения о наличии у конкурсанта на праве собственности или на ином законном праве транспортных средств, планируемых к использованию для выполнения пассажирских перевозок, а также отвечающих по техническому состоянию предмету открытого конкурса и требованиям, установленным действующим законодательством Российской Федерации. Для улучшения качества обслуживания населения предприниматели представили в конкурсную комиссию документы о том, что готовы закупить необходимое



количество новых автобусов 2014 года выпуска по 25 посадочных мест каждый. Однако, несмотря на то, что к заявке были приложены договоры лизинга, заключенные с транспортной лизинговой компанией, предприниматели были отстранены от участия в конкурсе. Победа в конкурсе была отдана предпринимателю, имеющему старые автобусы (2009, 2010, 2011 годов выпуска), лицензионные нарушения и учетные данные о ДТП (с пострадавшими по вине водителя). Как пояснили в конкурсной комиссии, вышеуказанных договоров лизинга недостаточно, на конкурс должны быть представлены транспортные средства, имеющиеся у участников конкурса в наличии, то есть приобретенные и зарегистрированные в органах ГИБДД.

Параллельно городскому конкурсу на перевозку пассажиров был объявлен и областной открытый конкурс по привлечению юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к осуществлению перевозок пассажиров на межмуниципальных маршрутах. В конкурсной документации были установлены требования к претендентам, участвующим в конкурсе. Так, обязательным являлось наличие у предпринимателя на праве собственности или на ином законном праве подвижного состава, предполагаемого к использованию для перевозок пассажиров, отвечающего по техническому состоянию установленным требованиям в отношении перевозок пассажиров и предмету конкурса. То есть, при отсутствии на момент проведения конкурса транспортных средств, необходимых для выполнения условий перевозок по маршруту, Конкурсант представляет документы, гарантирующие приобретение им подвижного состава в случае победы в открытом конкурсе в течение 20-ти дней после признания его победителем.

Таким образом, для участия в открытом конкурсе межмуниципального уровня достаточно было документов, гарантирующих приобретение участниками конкурса подвижного состава. Получается, что один и тот же пункт документации по-разному трактуется в разных структурах власти, поскольку в данном случае договоры лизинга, которые были на руках у предпринимателя, устроили членов конкурсной комиссии. Однако, став участником конкурса, возникли новые трудности. Положения конкурсной документации, устанавливающие критерии для снятия баллов, дополнили пунктом (от 27.02.2014), который не позволял предпринимателю ни при каких обстоятельствах стать победителем конкурса. В частности, в нем говорилось об осуществлении перевозок без заключенного договора (тогда как согласно Закону Ярославской области 90-з, договор может быть заключен, только по итогам проведенного конкурса). Однако, заключение договора на осуществление перевозок зависит не от желания предпринимателя, а от действий тех самых должностных лиц, к компетенции которых относится организация перевозок автомобильным транспортом общего пользования.

Гражданское законодательство устанавливает виды договоров перевозки, права и обязанности сторон по договору перевозки, но непосредственно не содержит норм об организации заключения договоров перевозки пассажиров.



Согласно ст. 3 ГК РФ законодательство субъектов РФ и муниципальных образований не входит в гражданское законодательство, относящееся согласно ст. 71 Конституции РФ к ведению Российской Федерации.

Федеральным законом от 08.11.2007 № 259-ФЗ "Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта" (далее - УАТ) регулируются отношения, связанные с оказанием транспортных услуг автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, которые являются частью транспортной системы Российской Федерации, т.е. вопросы гражданского законодательства, находящиеся в ведении Российской Федерации, а не ее субъектов (п. 1 ст. 1 УАТ).

Отнесение ранее названными Законами вопросов создания условий для предоставления транспортных услуг населению и организации транспортного обслуживания населения к ведению субъекта РФ или муниципальных образований позволяет утверждать, что к этим вопросам нормы гражданского законодательства применимы только в той части, в какой это допускается гражданским законодательством.

Формы, в которых органы местного самоуправления осуществляют создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организацию транспортного обслуживания населения, законодателем не определены. Поэтому система отношений между потенциальными перевозчиками населения на маршрутах пассажирского транспорта и органами власти, порядок оформления этих отношений должны устанавливаться нормативными актами субъектов РФ и муниципальных образований, не противоречащими Конституции РФ и Федеральным законам.

Следует учесть и то обстоятельство, что организация транспортного обслуживания населения должна соответствовать требованиям законодательства о безопасности дорожного движения. Из положений статьи 6 Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ "О безопасности дорожного движения" (далее - Закон № 196-ФЗ) следует, что вопросы организации деятельности городского транспорта (как не отнесенные к предметам ведения Российской Федерации) отнесены к компетенции субъекта РФ или муниципального образования.

Осуществление транспортного обслуживания населения связано с вопросами технического обеспечения безопасности движения, соблюдения технических, санитарных, кадровых и иных требований к перевозчикам, которые не охватываются действием гражданского законодательства. Эти отношения не относятся к гражданско-правовым отношениям, так как не могут регулироваться на основе равноправия сторон, а подразумевают отношения на уровне власти-подчинения, характерные для административных отношений, поэтому и проведение конкурса на право осуществления перевозок пассажиров производится в рамках административных правоотношений, возникающих между государственными органами и перевозчиками по организации и обслуживанию пассажиров наземного пассажирского маршрутного транспорта общего пользования.



Таким образом, предоставление перевозчикам права осуществления перевозок по каждому установленному маршруту регулярных перевозок с посадкой и высадкой пассажиров в любом незапрещенном месте на конкурсной основе (путем организации и проведения конкурса) основывается на законодательно определенных полномочиях органов власти и не противоречит требованиям ст. ст. 447 и 448 ГК РФ, с учетом чего публично-правовые образования вправе выявлять перевозчиков, способных выполнять наиболее качественную и безопасную перевозку пассажиров на городских маршрутах, посредством проведения конкурса.

Привлечение на конкурсной основе юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к организации регулярных перевозок с заключением договоров об их организации по своей природе не является размещением заказа.

Государственными нуждами признаются обеспечиваемые за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников финансирования потребности субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков в услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков, в том числе для реализации региональных целевых программ. Схожим является понятие муниципальных нужд.

Однако само публично-правовое образование не имеет потребности в услугах по перевозке. Такую потребность имеют граждане, а органы власти обязаны создать условия для предоставления транспортных услуг населению и организации транспортного обслуживания населения в границах муниципального образования. Договоры об организации перевозок не имеют своим предметом государственные нужды и не являются государственными контрактами, что исключает применение к конкурсным процедурам на право осуществления перевозок по установленным маршрутам регулярных перевозок норм Закона о заказе. Порядок и основания привлечения перевозчиков устанавливаются нормативными правовыми актами субъектов РФ и муниципальных образований, не регулирующих гражданско-правовые отношения. Отношения, складывающиеся между органами власти и выигравшими конкурс перевозчиками, являются публично-правовыми отношениями - бюджетными и административными, к которым в силу ч. 3 ст. 2 ГК РФ гражданское законодательство применяться не должно.

Тем не менее единства в судебной практике по данному вопросу нет. Существует несколько позиций по вопросу о возможности распространения норм Закона о заказе на отношения по проведению конкурса на право заключения договора об организации перевозок.

Нормам антимонопольного законодательства привлечение перевозчиков на конкурсной основе к перевозке пассажиров также не противоречит. Конкурсный отбор перевозчиков не оказывает влияния на конкуренцию при



условии, что он является открытым, необходимость прохождения конкурсного отбора в равной степени распространяется на всех перевозчиков, каждый потенциальный перевозчик самостоятельно принимает решение об участии в конкурсе и все они равны между собой. Конкурс служит инструментом конкурентного отбора, позволяющего выбрать претендента, наилучшим образом удовлетворяющего потребности населения в транспортных услугах, отвечающих требованиям безопасности пассажирских перевозок на городском транспорте. Поэтому проведение конкурса нельзя рассматривать как ограничение свободы предпринимательской деятельности. Конкурсная процедура позволяет наиболее эффективным образом организовать решение вопросов, отнесенных к компетенции органа местного самоуправления (постановление ФАС ВВО от 17.09.2007 по делу N А28-2459/2007-109/12).

Поскольку действующее законодательство не предусматривает определенных способов регулирования такой деятельности, органы местного самоуправления, с соблюдением в том числе требований антимонопольного законодательства, вправе самостоятельно определять их своими актами.

В настоящее время вопросы правомерности проведения конкурсных процедур решаются в судебном порядке. Вместе с этим, существует острая необходимость проведения правовой экспертизы закона Ярославской области от 04.12.2006 № 90-з «Об организации транспортного обслуживания населения на маршрутах регулярного сообщения в Ярославской области» в целях его совершенствования.



Приложение 3

По данным мониторинга общероссийской общественной организации «ОПОРА РОССИИ», проведенного в конце 2014 года: 29 % компаний уже сокращают сотрудников; в 28 % компаний уже произошло снижение заработной платы; 20 % компаний имеют просроченные платежи (перед поставщиками или работниками).

Наиболее критичной задолженностью компании считают задолженность перед поставщиками (62 %), по заработной плате (27 %), по кредитам (25 %). У 41 % компаний размер просроченной задолженности вырос за последние 3 месяца.

С учетом этого на сегодня стоит острейший вопрос принятия а самое главное реализация антикризисных программ на федеральном и региональном уровне.

ЯРО «ОПОРА РОССИИ» выступает с инициативой региональных предложений в антикризисную программу:

1. Расширить виды деятельности по установлению пониженной налоговой ставки, взимаемой в связи с применением упрощенной системы налогообложения (с 15 % до 5%).

2. Снизить расчетные данные по оборотам для расчета стоимости патента в 2 раза.

3. Снизить (уровень 2013 года) и одновременно объявить мораторий (срок не менее 2-х лет) на повышение арендной платы по заключенным ранее договорам аренды имущества, находящегося в областной и муниципальной собственности.

4. Форсировать принятие закона Ярославской области о налоговых каникулах для начинающих предпринимателей.

5. Главам муниципальных образований снизить (рекомендуемый уровень 2012 года) и ввести мораторий (срок не менее 2-х лет) на увеличение корректирующего коэффициента К2 при применении единого налога на вмененный доход.

6. Подписать соглашение с ресурс снабжающими организациями Ярославской области в котором будут указаны условия получения пониженных тарифов на срок 2 года.

7. Ввести мораторий на пересмотр кадастровой стоимости земли в течении 3-х лет.

8. При принятии решений по выставлению на аукционы земельных участков, принять во внимание, что в целях развития предпринимательской деятельности в сфере строительства на территории города Ярославля необходимо вынесение на аукционы земельных участков под строительство площадью от 0,2 до 0,3 га. При этом появляется возможность участия представителей малого бизнеса. В частности при разработки проекта



комплексного освоения территории бывшего МУП «Новоселки» по ул. Калинина в Ярославле.

9. В сегодняшних условиях, когда банки перестают кредитовать и повышаются процентные ставки, необходимо компенсировать бизнесу ухудшение финансовых условий. Необходимо до капитализировав «Фонд поддержки малого и среднего предпринимательства» до 300 млн. руб. выступить с инициативой к правительству Российской Федерации по увеличению суммы кредита до 2 млн. рублей.

10. Создать штаб, который будет заниматься разработкой и реализацией мер поддержки малого и среднего бизнеса на ближайшие два-три года.

11. Первоначальной задачей работы штаба считаем необходимым сформировать предложения по сокращению количества процедур и сроков согласования разрешительных документов.

12. Необходимо выработать в кратчайшие сроки «Стандарт Делового Климата Ярославской области», который обеспечит повышения доверия между властью и бизнесом. «Доверие – ключевой институт, одна из опор современной экономики. Его ничто не может заменить, как и государство никогда не способно заменить собой бизнес» - Медведев Д.А. Стандарт будет обеспечивать права и гарантии бизнеса на предпринимательскую деятельность, станет сводом единых обязательств, которые берут на себя все органы власти в регионе и предприниматели региона. Данный документ должен обеспечить стабильность фискальной системы, налоговые каникулы, совершенствование деятельности контрольно-надзорных органов. Основным принцип который должен быть заложен в каждый пункт стандарта – принцип не ухудшения условий ведения бизнеса и принцип персональной ответственности чиновников за принятые решения.

13. Региональная власть должна стать инициатором перехода к партнёрской модели надзорной деятельности, когда органы контроля, осуществляют, прежде всего, профилактическую предупредительную работу, выполняют сервисную функцию. На сегодня система контроля и надзора носит явный фискальный, если сказать более жестко - разрушительный уклон. Под это заточена и система показателей эффективности деятельности – количество проверок, предписаний и выписанных штрафов. Контрольно-надзорные органы при проведении прибегают к штрафам, приостановке деятельности предприятий и организаций. При этом суммы штрафов бывают просто разорительными для бизнеса.

14. Для популяризации и расширению количества предпринимателей рассмотреть возможность создания телевизионного проекта, направленного на популяризацию предпринимательской деятельности.

На федеральном уровне предложены следующие антикризисные меры для малого и среднего бизнеса:



Антикризисные меры для малого бизнеса

При наличии эффективных антикризисных мер малый бизнес может быстро адаптироваться к новым условиям, перепрофилироваться, найти новые ниши, рынки сбыта.

Это подтверждает опыт кризиса 2008-2009 гг. На фоне общего падения налоговых поступлений в бюджет на 22 % в 2009 году, доходы от малого бизнеса не изменились, а по ЕНВД даже выросли на 4 %.

В 2010 году на фоне общего падения налоговых поступлений на 5 % поступления от малого бизнеса выросли в среднем на 19 %.

Малый бизнес показал свою «живучесть» в самый разгар кризиса в 2009 году. Несмотря на повсеместные увольнения, а только официальная безработица в кризис увеличилась на 1 млн. чел., малые предприятия проявляли социальную ответственность и практически не увольняли работников.

За кризисный 2009 год занятость на малых предприятиях не только не сократилась, но, наоборот, увеличилась на 50 тыс. чел.

НАЛОГИ И ПЛАТЕЖИ

1. Ввести отдельный специальный налоговый режим для самозанятого населения.

Необходимо легализовать деятельность самозанятых граждан, работающих вне правового поля: для субъектов (как физических лиц, так и индивидуальных предпринимателей) без найма работников - предусмотреть возможность, не регистрируясь в качестве индивидуального предпринимателя, осуществлять предпринимательскую деятельность, уплатив патент.

2. Предоставить субъектам РФ право снижать ставку по налогу при применении упрощенной системы налогообложения при объекте налогообложения «доходы» с 6 % до 0 %.

Установление дифференцированных ставок стимулирует предпринимательскую деятельность, а также существенно снижает налоговое бремя.

3. Ввести беспроцентную рассрочку платежей по федеральным налогам и страховым взносам для предприятий малого бизнеса за предыдущий налоговый период (IV квартал 2014 года или за 2014 год) сроком на 1 год, в случае если задолженность по платежам не превышает 10 млн. рублей.

В случае непринятия данных мер и возможного в этой связи закрытия малого бизнеса сокращение налоговых поступлений вместе с последующими выплатами пособий по безработице приведет к бюджетным потерям, которые



по своему объему могут превысить прогнозируемое выпадение доходов бюджета.

4. Увеличить до 200 млн. рублей величину предельного размера доходов организации, ограничивающей ее право перейти на упрощенную систему налогообложения.

Существующее ограничение для применения УСН (60 млн. руб.) было введено в 2009 г. и к настоящему времени не учитывает существующих размеров малого бизнеса.

5. Отсрочить введение торгового сбора с 1 июля 2015 г. на ближайшую перспективу.

В случае принятия отлагательных мер, это существенно сократит финансовые и административные издержки предпринимателей и не приведет к выпадающим доходам бюджета.

6. Установить на федеральном уровне максимальный предел по ставке по налогу на имущество организаций от кадастровой стоимости на уровне 1,2 %.

С учетом того, что кадастровая стоимость превышает балансовую в среднем в 5 раз, установление ставки на уровне, схожем с ранее действовавшей ставкой, существенно увеличивает фискальную нагрузку на бизнес.

7. Предусмотреть вычет в размере 500 кв. метров по налогу на имущество организаций, уплачиваемый от кадастровой стоимости.

С целью избежания существенного роста налоговой нагрузки на малых предпринимателей, «ОПОРОЙ РОССИИ» предлагается внести изменения в налоговое законодательство с целью установления необлагаемого минимума налогом на имущество организаций по кадастровой стоимости площади помещения до 500 квадратных метров с одновременной возможностью вычета, в случае превышения данной площади. Предоставить региональным органам власти право предусматривать увеличение величины необлагаемого минимальной площади помещения.

8. Снизить налоговую нагрузку по налогу на прибыль за счет федерального компонента с 20 % до 18 %.

9. «Заморозить» коэффициент-дефлятор для ЕНВД на уровне 2014 г.

На 2015 год Минэкономразвития установило самую высокую индексацию коэффициента-дефлятора за последние четыре года – на 7,53% к 2014 году – до 1,798. В результате нагрузка на бизнес существенно вырастет.

ПРОВЕРКИ

10. Сокращение численности аппарата контрольно-надзорных органов на 20 %.



Это позволит сделать введение рискоориентированного подхода и «надзорных каникул», предусмотренных в Послании Президента РФ.

11. Введение моратория на выездные налоговые проверки убыточных компаний по итогам 2014 г.

Налоговые органы определяют убыточность компании в качестве одного из важнейших критериев при назначении налоговой проверки. В период кризиса убытки компаний являются неизбежным последствием, поэтому необходимо дать возможность наименее защищенной категории налогоплательщиков - малому бизнесу - спокойно решать свои проблемы, не создавая дополнительных. Попытки налоговых органов посредством проверок оказывать давление на налогоплательщиков из числа малых предпринимателей приведут к самым негативным последствиям в виде закрытия этих предприятий либо переходу на теневое осуществление предпринимательской деятельности.

ФИНАНСОВАЯ ПОДДЕРЖКА

12. Распространить гарантии Агентства кредитных гарантий на торговую сферу.

В сфере торговли занято более половины всех субъектов МСП. Однако никакими существующими инструментами государственная поддержка МСП в торговле не предусмотрена.

13. Центральному банку России выделить 300 млрд. руб. на фондирование банков, осуществляющих кредитование МСП.

Предлагаем увеличить объемы данной поддержки с 50 млрд. до как минимум 300 млрд. рублей, обеспечив ее предоставление кредитным организациям на цели кредитования инвестиционных проектов МСП сроком не менее трех лет, по ставке фондирования ЦБ РФ плюс 3-5% годовых. Это позволит сохранить возможности для реализации долгосрочных проектов, связанных с перевооружением основных фондов, тем самым способствуя выполнению концепции импортозамещения.

14. Увеличение банками срока кредитования при увеличении процентной ставки по выданным кредитам.

Предлагаем рекомендовать банкам при повышении процентных ставок по уже заключенным кредитным договорам удлинять сроки договоров таким образом, чтобы ежемесячная кредитная нагрузка на заемщика оставалась неизменной. Целесообразно, чтобы данная мера была условием предоставления государственной поддержки кредитным организациям, в том числе в рамках проводимых мероприятий по докапитализации банковской системы и рефинансирования банков под залог нерыночных активов.

15. Установить размер пени за неуплату услуг ЖКХ на уровне учетной ставки Центрального банка.



В декабре 2014 г. управляющие компании недополучили существенную сумму платежей за услуги ЖКХ.

16. Снизить учетную ставку Банка России с 17 % до 12 %.

Это позволит нормализовать ситуацию с кредитованием МСП.

17. Ввести обязательную продажу экспортерами 50 % валютной выручки.

Отказ от введения обязательной продажи валютной выручки в условиях санкций и высокой емкости валютного рынка приведет к тому, что единственный крупный продавец валюты в лице Банка России будет вынужден тратить ограниченные резервы для стабилизации ситуации.

18. Предусмотреть компенсацию со стороны государства первого платежа компании при приобретении оборудования в лизинг.

Эта мера будет стимулировать к развитию малые и средние производственные предприятия.

19. Предусмотреть возможность участия субъектов малого и среднего предпринимательства в проектом финансировании.

В настоящее время проектное финансирование распространяется на проекты с объемом инвестиций более 1 млрд. руб. Необходимо существенно снизить этот порог, чтобы проекты субъектов малого и среднего предпринимательства могли использовать данный инструмент.

ЗАКУПКИ

20. Предусмотреть страхование ответственности в качестве меры обеспечения исполнения контракта по госзаказу.

В настоящее время в качестве меры исполнения контракта по госзаказу предусмотрена банковская гарантия. В условиях кризиса получить банковскую гарантию становится сложнее – банки часто отказывают в выдаче гарантий.

ИМУЩЕСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА

21. Зафиксировать льготные ставки аренды помещений для малого бизнеса.

В настоящее время в ряде субъектов РФ планируется отмена льготных ставок аренды для предприятий малого бизнеса. Например, в Москве с 1 июля 2015 г. отменяется льготная ставка в 3,5 тыс. руб. за 1 кв.м. Это будет означать многократное повышение арендных ставок для МСП.

Отказ от повышения поможет сохраниться малым компаниям, пользующимся государственной поддержкой.

22. Бессрочное действие Федерального закона № 159-ФЗ.



К настоящему времени субъектами малого предпринимательства выкуплено более 36 тыс. помещений общей площадью более 6 млн. кв.м. Несмотря на то, что Федеральный закон действует уже 6 лет, спрос на выкуп арендуемых помещений сохраняется. Так, в 2013 г. субъектами малого предпринимательства было выкуплено более 3 тыс. помещений. В настоящее время органы государственной власти многих субъектов РФ рассматривают ходатайства предпринимателей о выкупе помещений.

ИНЫЕ МЕРЫ

23. Отказ от обязательной ликвидации розничных рынков в некапитальных строениях.

Федеральным законом «О розничных рынках» предусмотрено их размещение только в капитальных зданиях. С 2016 г. сельскохозяйственные рынки также должны стать капитальными.

Необходимо продлить срок перевода рынков в капитальные здания, вернуть возможность размещения рынков в некапитальных зданиях не только для сельхозпродукции (например, по аналогии с решением, принятым для Крыма – возможность торговли в некапитальных рынках до 2020 г.)

24. Предоставить права декларирования статуса субъектов малого и среднего предпринимательства для подтверждения отсутствия необходимости в специальной оценке условий труда.

При наличии статуса субъекта малого и среднего предпринимательства должно быть добровольное декларирование до первого случая роста производственной заболеваемости на объектах малого и среднего предпринимательства.

25. Упростить трудовые отношения в сфере МСП.

Для малого бизнеса должны быть установлены особенности в регулировании трудовых отношений (упрощение увольнения работников по инициативе работодателя при экономических трудностях; сокращение установленных сроков предупреждения работников о предстоящих увольнениях и изменениях условий труда; уменьшение выходных пособий; замена аттестации рабочих мест по условиям труда декларированием соответствия этих рабочих мест требованиям по охране труда (с усилением ответственности за достоверность этого декларирования), принципиальное упрощение кадрового делопроизводства; передача полностью на усмотрение работодателя вопросов предоставления учебных и других длительных отпусков и др.).

