

(Продолжение. Начало на 1—5-й стр.)

что депутаты поддерживают необходимость реализации дополнительных мер поддержки для бизнеса в текущей ситуации, но одновременно отмечают, что реализация налоговых и имущественных мер поддержки приведет к росту выпадающих доходов консолидированного бюджета Свердловской области, в текущей ситуации (в том числе учитывая объем социальных обязательств региона) увеличение нагрузки на него может оказаться крайне обременительным. Из отраслевых исполнительных органов государственной власти Свердловской области предложения Уполномоченного формально поддержали Министерство физической культуры и спорта Свердловской области, Министерство культуры Свердловской области, однако без конкретных действий с их стороны.

Вопрос о необходимости проработки мер поддержки бизнеса (в том числе нефинансовых) в связи с введением с ноября новых требований поднимался Уполномоченным 24 декабря на заседании Совета по развитию малого и среднего предпринимательства в Свердловской области.

По мере поступления вопросов и предложений от предпринимателей Уполномоченным в течение года были подготовлены запросы по разъяснению отдельных положений Указа № 100-УГ и мотивированные предложения по его корректировке. Результатом взаимодействия Уполномоченного с органами публичной власти по реализации указанных предложений стало внесение следующих изменений в Указ № 100-УГ:

- существенно был расширен перечень документов, удостоверяющих личность, которые нужно было предъявлять для подтверждения QR-кода или медицинских документов, это в значительной степени сняло напряжение при организации пропускных пунктов;
- несовершенством была возвращена возможность посещения торговых и торгово-развлекательных центров без сопровождения родителей (законных представителей). Предложение Уполномоченного о снятии ограничений по доступу в торговые и торгово-развлекательные центры без сопровождения родителей (законных представителей) было поддержано Уполномоченным по правам ребенка в Свердловской области и направлено соответствующее письмо Губернатору Свердловской области;
- на период с 22 декабря 2021 года по 20 января 2022 года (затем до 20 января) без QR-кодов или медицинских документов стало возможно посетить организации общественного питания, фитнес-центры, объекты розничной торговли, прачечные, химчистки, парикмахерские, салоны красоты, массажные салоны, солярии, детские игровые комнаты, детские развлекательные центры, детские лагеря дневного пребывания, общественные бани и сауны; в указанный период также было приостановлено действие ограничения на оказание услуг общественного питания с 23.00 до 06.00 часов;
- в отношении кинотеатров снято ограничение по наполняемости залов до 75 процентов.

Уполномоченным на официальном сайте постоянно обновляется систематизированная информация для бизнеса по действующим ограничениям. В 2021 году мы зафиксировали более 74 тыс. посещений сайта. Кроме того, через общественных помощников Уполномоченного в муниципальных и по сферам деятельности до предпринимательства Свердловской области регулярно доводятся необходимые разъяснения инициативно и по запросу. Всего через чаты оперативно получают информацию более 3300 человек.

В ноябре Правительством Российской Федерации на рассмотрение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации были внесены два законопроекта, в которых предлагалось закрепить подходы к порядку действия ограничений по доступу на отдельные объекты и оказанию услуг только при наличии специального QR-кода или медицинского документа:

- законопроект № 17357-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (далее — законопроект № 17357-8);
- законопроект № 17358-8 «О внесении изменений в статью 107 Воздушного кодекса Российской Федерации и Федеральный закон «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» (далее — законопроект № 17358-8).

По законопроектам было организовано широкое общественное обсуждение. В Свердловской области обсуждение проходило в ноябре на площадке Общественной палаты Свердловской области, а также 9 декабря Мин-агроотделом Свердловской области была организована рабочая встреча по обсуждению указанных законопроектов с предпринимательским сообществом. Уполномоченный принимал активное участие в этих обсуждениях, направил мнение по ним Губернатору Свердловской области и в Мин-агроотдел Свердловской области для учета при формировании итоговой позиции Свердловской области по указанным законопроектам.

Учитывая поступающие мнения, рассмотрение законопроекта № 17358-8 было перенесено на неопределенный срок.

Законопроект № 17357-8 был принят 13 декабря в первом чтении, но с рекомендацией Правительству Российской Федерации до рассмотрения указанного законопроекта во втором чтении проработать в том числе следующие вопросы:

- установление четкого перечня медицинских противопоказаний к проведению профилактической прививки против новой коронавирусной инфекции;
- получение документации, позволяющей обеспечить доступ на объекты и мероприятия, где действуют требования по предъявлению QR-кодов или медицинских документов, для переболевших гражданами, но не обращающихся в медицинские организации, гражданами, переболевшими бессимптомно и (или) привитыми российскими вакцинами за рубежом, а также гражданами, привитыми иностранными вакцинами;
- функционирование постоянной обратной связи уполномоченных органов с гражданами для решения вопросов, возникающих при получении указанной документации;
- использование ПЦР-тестов: гражданами, имеющими медицинские противопоказания к проведению профилактической прививки против новой коронавирусной инфекции, а также гражданами при посещении многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг, отдельных учреждений и мероприятий;
- установление унифицированного перечня информации, содержащейся в документации и доступной для лиц, непосредственно осуществляющих пропуск граждан на соответствующие объекты и мероприятия.

Правительством Российской Федерации также было рекомендовано обеспечить на системной основе мониторинг экономических показателей в связи с введением ограничительных мероприятий с выработкой предложений и при необходимости мер поддержки.

**Предприниматели, сообщая о затруднениях при исполнении требований по новым ограничениям, полагают, что они обусловлены отсутствием предварительного обсуждения с бизнес-сообществом технологии их введения и выполнения. Полагаем важным прислушаться к предложениям бизнеса об обсуждении новых требований и ограничений в части предпринимательской деятельности в условиях пандемии с представителями отраслевых объединений с участием Уполномоченного. Такой подход позволит обеспечить наиболее эффективную реализацию антиковидных мер, максимально предупредить административные риски предпринимателей.**

## 1.7. Выявленные нарушения прав действиями, бездействием, решениями органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Уполномоченный и реформа контрольно-надзорной деятельности. Индекс «Административное давление — 2020»

В 2021 году к Уполномоченному поступило 9,5 процента жалоб на нарушение прав и законных интересов субъектов предпринимательства при осуществлении в отношении них контрольных и надзорных функций (в 2020 году — 4,7 процента).

Отметим, что в целом сократилось количество нарушений, которые выявляются в ходе работы с жалобами предпринимателей на органы контроля (надзора). Полагаем, что это вызвано и мораторием на проведение плановых контрольных (надзорных) мероприятий в отношении субъектов МСП, и реальным внедрением риск-ориентированного подхода, и изменением вектора на профилактику. По данным, приведенным<sup>44</sup> заместителем Министра экономического развития Российской Федерации, в Свердловской области после вступления в силу Федерального закона № 248-ФЗ было проведено 4764 контрольных (надзорных) мероприятия и 3392 профилактических мероприятия, из которых 3229 — предостережения о нарушении обязательных требований.

В отдельных жалобах нам сообщают, что контрольно-надзорные органы не применяют во всех подлежащих случаях положения статьи 4.1.1 КоАП РФ в отношении субъектов МСП о замене административного штрафа на предупреждение. Но надо признать, что таких фактов выявляется все меньше.

В ходе работы по жалобе ИП Пузырева А.К. выявлен факт неправомерного вменения контрольно-надзорным органом нарушения предпринимателем санитарных правил и гигиенических нормативов, а также нарушения процессуальных норм КоАП РФ в ходе административного расследования. В результате правовой поддержки Уполномоченного дело об административном правонарушении в отношении предпринимателя было прекращено в связи с отсутствием в его действиях события административного правонарушения, с него не взыскан штраф.

В 2021 году в поле зрения Уполномоченного попал случай необоснованного административного давления контрольно-надзорных органов на юридическое лицо (ООО «Столица»), арендовавшее земельный участок в Берёзовском городском округе.

В ходе работы по жалобе установлено, что Уральским МРУ Росприроднадзора по результатам внеплановой выездной проверки в отношении общества и его директора вынесено 7 постановлений о возбуждении дел об административных правонарушениях. Все постановления обжалованы в судебном порядке, 6 из них отменены.

Прокуратурой г. Берёзовского при участии специалистов территориальных отделов ГУ МЧС России по Свердловской области и Управления Роспотребнадзора по Свердловской области проведены выезды на арендуемый обществом участок для дополнительной оценки возможного загрязнения почв и пресечения возможных фактов возгорания остатков древесины в период действия особого противопожарного режима. По итогам проверочных мероприятий выявлены нарушения требований пожарной безопасности, прокурором 17.06.2021 возбуждено дело об административном правонарушении по части 1 статьи 20.4 КоАП РФ, однако уже 02.08.2021 Отделом надзорной деятельности и профилактической работы Берёзовского городского округа УНДПР Главного управления МЧС России по Свердловской области административное производство прекращено.

Работа по жалобе продолжится в 2022 году, поскольку на основании «нарушений», выявленных Уральским МРУ Росприроднадзора, Свердловский межрайонный природоохранный прокурор обратился с иском в суд о расторжении договора аренды земельного участка и ликвидации несанкционированного размещения ТКО. Уполномоченный участвует в судебной защите ООО «Столица», вступив в дело третьим лицом, не заявляющим самостоятельных требований относительно предмета спора. В настоящее время нами также принимаются меры к внесудебному урегулированию этого затяжного конфликта.

Уполномоченный, содействуя реформированию контрольно-надзорной деятельности, инициировал обсуждение итогов Индекса административного давления 20 августа на совместном заседании рабочей группы по координации реформы контрольной и надзорной деятельности в Свердловской области<sup>45</sup> и общественного экспертного совета при Уполномоченном с участием представителей прокуратуры Свердловской области.

По итогам обсуждения были приняты решения о реализации следующих общих подходов в деятельности контрольно-надзорных органов с целью повышения позиций Свердловской области в Индексе:

1. Доводить до подконтрольных субъектов все необходимые сведения по осуществляемым видам государственного контроля (надзора) посредством размещения данной информации в сети Интернет и использования других цифровых технологий;
2. Разъяснять в уведомлении о проведении выездной проверки предусмотренное законодательством право юридических лиц и индивидуальных предпринимателей привлекать Уполномоченного к участию в проверке, инспекторам не препятствовать присутствию Уполномоченного;
3. Применять персонализированный подход при организации и проведении мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований, в том числе при обязательных профилактических визитах<sup>46</sup>, давая конкретные разъяснения и рекомендации предпринимателям с учетом наиболее часто выявляемых нарушений обязательных требований и жалоб потребителей;
4. В качестве профилактики нарушения обязательных требований давать исчерпывающие ответы на поступающие

вопросы предпринимателей при проведении публичных обсуждений правоприменительной практики;

5. Всем контрольно-надзорным органам Свердловской области до 01.10.2021 разработать проекты Программ профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям на 2022 год, до 20.12.2021 обеспечить их принятие и в 5-дневный срок — размещение на сайтах;

6. Оказывать методическую помощь предпринимателям для устранения выявленных нарушений в ходе контрольно-надзорных мероприятий до их завершения.

Уполномоченный вновь предложил при определении показателей результативности и эффективности деятельности контрольно-надзорных органов учитывать долю нарушений, устраненных до завершения контрольного (надзорного) мероприятия в результате методической помощи инспектора;

7. Применять административные штрафы и приостановление деятельности лишь в качестве исключительной меры административной ответственности, когда применение предупреждения объективно невозможно. Исключить практику наложения штрафов на юридическое лицо и должностное лицо за одно, по сути, правонарушение;

8. Не допускать практики оценки соблюдения контролируемых лицами обязательных требований вне контрольных (надзорных) мероприятий, предусмотренных частью 4 статьи 56 Федерального закона № 248-ФЗ. Исключить подмену проверочных мероприятий административными расследованиями. Органом прокуратуры обеспечить должный контроль за обоснованностью возбуждения административных расследований без предварительных проверочных мероприятий;

9. Обеспечить реализацию права на досудебное разрешение спора по результатам контрольно-надзорных мероприятий, предусмотрев возможность подачи жалобы и на бумажном носителе, возможность отправления предпринимателями документов для проведения контрольно-надзорного мероприятия через официальный сайт контрольно-надзорного органа, предусмотрев наличие видеинструкции с подробными пояснениями;

10. Исключить практику проведения контрольно-надзорных мероприятий по фактически анонимным жалобам. При поступлении обращений граждан о нарушениях законодательства органам контроля и надзора обеспечить выполнение требований статьи 59 Федерального закона № 248-ФЗ для идентификации и аутентификации заявителя;

11. Исключить практику запроса разных пакетов документов по одному виду контроля;

12. Расширить практику применения чек-листов для обеспечения возможности самопроверки;

13. Для обеспечения «умного» контроля обеспечить его профилактический характер, «прозрачный» риск-ориентированный подход, широкое применение возможных электронных мониторингов.

По совершенствованию подходов к составлению Индекса в ходе обсуждения было отмечено следующее.

Предприниматели обращают внимание:

1. Что существенный объем проверочной нагрузки на них связан с деятельностью налоговых, правоохранительных, таможенных органов, органов валютного контроля, а также органов прокуратуры и предлагают рассмотреть возможность проанализировать и эти виды контроля в рамках методик Индекса;
2. Для формирования объективных данных по административной нагрузке на бизнес, обеспечить анализ по всем видам фактически осуществляемых контрольно-надзорных мероприятий, не предусматриваемых действующей методикой Индекса;
3. Индекс целесообразно формировать по группам, оценивая субъекты Российской Федерации, сопоставимые по количеству действующих субъектов предпринимательской деятельности.

Представители контрольно-надзорных органов предложили:

4. Более «тонко» анализировать последствия сокращения контрольных (надзорных) мероприятий с точки зрения причинения вреда охраняемым ценностям и по каждому ведомству отдельно;
5. При обсуждении проекта новой редакции КоАП РФ поддержать позицию ГУ МЧС России по Свердловской области о том, что решение о применении административного приостановления деятельности, как обеспечительной меры, может быть только судьей;
6. По мнению контрольно-надзорных органов, необходимо более детальный учет оснований, по которым проводилась внеплановая проверка, выдвигая из них проверки по обязательным к исполнению «поручениям»;
7. Расчет показателя, характеризующего долю предупреждений от общего числа наказаний, исходя из количества постановлений и назначении административного наказания, вынесенных контролирующим органом в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (П1), необходимо настроить так, чтобы был возможен учет ситуации, когда заменит административный штраф на предупреждение в силу действующего законодательства не представляется возможным (например, предупреждение уже ранее применялось за аналогичное правонарушение, т.е. оно совершено не впервые, что исключает возможность применение статьи 4.1.1 КоАП РФ).

22 октября на дискуссионной площадке «Первые итоги и затруднения правоприменительной практики по новому закону о госконтроле» Уполномоченным было организовано обсуждение новых подходов к реализации государственного контроля (надзора) (муниципального контроля), закрепленные в Федеральном законе № 248-ФЗ. Мы говорили о складывающейся практике проведения проверочных мероприятий в рамках нового закона и обжалования предпринимателями их итогов; о предварительных результатах совместного мониторинга уполномоченными по защите прав предпринимателей и органами прокуратуры правоприменения, предложения по совершенствованию закона.

Участие в обсуждении приняли Министр экономики и территориального развития Свердловской области Д.М. Мамонтов, статс-секретарь — заместитель Министра экономического развития Российской Федерации А.И. Херсонцев, директор Департамента государственной политики в сфере лицензирования, контрольно-надзорной деятельности, аккредитации и саморегулирования Министерства экономического развития Российской Федерации А.В. Вдовин, заместитель руководителя экспертно-правовой службы Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей Н.В. Рябова, уполномоченные по защите прав предпринимателей из других субъектов Российской Федерации, представители контрольно-надзорных органов, прокуратуры, научного сообщества, субъекты предпринимательской деятельности.

Участием обсуждения было отмечено следующее. 1. Федеральным законом № 248-ФЗ является важнейшим этапом реализации реформы контрольно-надзорной деятельности, закрепляет принципы госконтроля, позволяющие обеспечить баланс интересов бизнеса, государства и общества.

2. Ключевыми принципами госконтроля и отвечающими задачам обеспечения защиты прав и законных интересов контролируемых лиц, являются:

- превалирование предупреждения и профилактики обязательных требований над наказанием за их нарушение;
- стимулирование добросовестного соблюдения контролируемых лицами обязательных требований;
- соразмерность вмешательства в деятельность контролируемых лиц при проведении контрольных (надзорных) мероприятий; недопустимость причинения неправомерного вреда контролируемым лицам, их представителям, либо имуществу, находящемуся в их владении, пользовании или распоряжении, либо их деловой репутации;
- недопустимость использования контрольными (надзорными) органами и их должностными лицами полномочий в целях воспрепятствования законной деятельности контролируемых лиц, необоснованного увеличения сроков осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

3. Важность закрепления в Федеральном законе № 248-ФЗ для контролируемых лиц возможности привлечь уполномоченного по защите прав предпринимателей к участию в контрольных (надзорных) мероприятиях, проводимых при взаимодействии инспектора с контролируемым лицом; использовать позицию уполномоченного при обжаловании решения контрольного (надзорного) органа, действий (бездействия) его должностных лиц.

4. Вступление в силу нового закона о госконтроле привело к увеличению в Свердловской области количества профилактических мероприятий, расширению практики применения предостережений как меры профилактики нарушений обязательных требований.

5. Продление на 2022 год моратория на проведение плановых контрольных (надзорных) мероприятий в отношении субъектов МСП является важной мерой их государственной поддержки.

6. Практика проведения контрольных (надзорных) мероприятий показывает наличие следующих затруднений для реализации закрепленных в Федеральном законе № 248-ФЗ принципов:

- правовая неопределенность понятия «охраняемые законом ценности» ввиду отсутствия его законодательного определения и четких критериев отнесения конкретных правоотношений к «охраняемым законом ценностям»;
- нераспространение действия принципов государственного контроля (надзора) на все его виды выведением из-под действия Федерального закона № 248-ФЗ более 40 видов контроля (надзора), в том числе наиболее важных для бизнеса налогового и таможенного контроля, государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства, финансового контроля;
- сохранение проблемы подмены контрольных (надзорных) мероприятий административными расследованиями, несмотря на закрепленный в части 4 статьи 56 Федерального закона № 248-ФЗ подход, что оценка соблюдения контролируемых лицами обязательных требований не может проводиться иными способами, кроме как посредством мероприятий, указанных в данном Федеральном законе;
- отсутствие в КоАП РФ положений о неприменении мер административной ответственности, если ранее выданное предписание об устранении нарушений обязательных требований надлежащим образом исполнено контролируемым лицом: по действующей норме исполнение ранее выданного предписания является только смягчающим административную ответственность обстоятельством, в то время как в Федеральном законе № 248-ФЗ закреплено, что оно может рассматриваться как обстоятельство, исключающее привлечение виновных лиц к ответственности;
- ограничение возможности иницирования профилактических мероприятий контролируемым лицом; им фактически может быть инициировано только одно профилактическое мероприятие — консультирование;
- отсутствие в Едином реестре контрольных (надзорных) мероприятий сведений о контрольных (надзорных) мероприятиях, проводимых без взаимодействия с контролируемым лицом, а также об административных расследованиях;
- не проработан механизм реализации государственного контроля (надзора), муниципального контроля в отношении плательщиков налога на профессиональный доход («самозанятых»), не имеющих статуса индивидуального предпринимателя;
- отсутствие возможности у контролируемого лица направить жалобу на решения контрольного (надзорного) органа, действия (бездействия) его должностных лиц в досудебном порядке на бумажном носителе;
- положения Федерального закона от 07 мая 2013 года № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 78-ФЗ), касающиеся оснований и порядка участия уполномоченных по защите прав предпринимателей в проводимых в отношении предпринимателей контрольных (надзорных) мероприятиях, не синхронизированы с соответствующими положениями Федерального закона № 248-ФЗ.

Вопросы качества контрольно-надзорной деятельности и возможных мер по снижению административной нагрузки в отношении юридических лиц и ИП обсуждались также на заседании межведомственной рабочей группы по вопросам защиты прав предпринимателей в Уральском федеральном округе при управлении Генеральной прокуратуры Российской Федерации при УрФО (2 декабря).

В течение 2021 года контрольно-надзорными органами велась активная разработка новых положений о видах регионального государственного контроля (надзора). Мы участвовали в публичных консультациях по восьми проектам таких положений, направляли свои предложения. Наш правозащитный институт также принял участие в разработке типовых положений о некоторых видах муниципального контроля по обращению разработчика Минэкономики и терразвития Свердловской области (подробнее в подразделе 2.2. настоящего доклада).

## 1.8. Выявленные нарушения в иных сферах правоотношений. Судебная защита предпринимателей. Участие Уполномоченного во внесудебном урегулировании конфликтов

С удовлетворением отмечаем, что в 2021 году было незначительное количество жалоб предпринимателей на неоплату по государственному и муниципальному контрактам. Но с отдельными случаями мы все же работали. В результате правовой помощи Уполномоченного четыре субъекта предпринимательской деятельности получили оплату по муниципальным контрактам на сумму 7 500 777,63 рубля от заказчиков, расположенных на территории Свердловской области.

Только в одном из четырех случаев для разрешения спорной ситуации пришлось обращаться в суд. Так Муниципальное бюджетное общеобразовательное учреждение «Средняя общеобразовательная школа № 23» уклонялось от подписания акта выполненных работ и справки о стоимости выполненных работ и затрат (по форме КС-2, КС-3)

(Продолжение на 7-й стр.)

<sup>44</sup>В ходе вступления на дискуссионной площадке «Первые итоги и затруднения правоприменительной практики по новому закону о госконтроле» в рамках XIII Всероссийского форума «Юридическая неделя на Урале 22 октября 2021 года».

<sup>45</sup>Под председательством Первого Заместителя Губернатора Свердловской области А.Т. Выходского.

<sup>46</sup>Данный вид профилактических мероприятий крайне востребован предпринимателями в сфере здравоохранения с учетом более чем 4300 обязательных требований к ним в этой сфере.