

(Продолжение. Начало на 1–7-й стр.).

обоснованности внесения или не внесения изменений в нормативные правовые акты по результатам проведенных экспертиз;

5. Органом прокуратуры Российской Федерации обеспечить контроль проведения процедур ОРВ в отношении проектов нормативных правовых актов, устанавливающих новые, изменяющие или отменяющие ранее предусмотренные нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации обязанности и запреты для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Рекомендации направлены Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей и уполномоченным по защите прав субъектов предпринимательской деятельности в субъектах Российской Федерации; в Минэкономразвития России и исполнительным органам государственной власти, уполномоченным в сфере оценки регулирующего воздействия; руководителям бизнес-объединений и отраслевых союзов предпринимателей; в Генеральную прокуратуру Российской Федерации⁴⁹.

23 декабря Минэкономразвития России представлен рейтинг субъектов Российской Федерации по качеству проведения оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации за 2022 год. По результатам рейтинга Свердловская область перешла в группу «Высший уровень» (<http://orv.gov.ru/Content/Item?n=39764>). По мнению Министра экономики и территориального развития Свердловской области Р.Р. Садыкова⁵⁰, «существенный вклад в развитие института оценки регулирующего воздействия внесла многолетняя, последовательная и содержательная работа Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Свердловской области и экспертного сообщества, что подтверждается высокими позициями нашего региона в рейтинге». Уполномоченному выражена «особая благодарность за продуктивное сотрудничество в сфере регуляторной политики и за активную позицию по системной работе в устранении избыточных барьеров для бизнеса в Свердловской области».

Совместная работа по улучшению правового положения субъектов предпринимательской деятельности в Свердловской области будет продолжена, как и совершенствование процедур ОРВ. Одним из затруднений в этой работе сохраняется недостаточная активность бизнеса. Интересны ключевые причины низкой активности участия предприятий в обсуждении проектов нормативных правовых актов Свердловской области, выявленные **Региональным объединением работодателей «Свердловский областной Союз промышленников и предпринимателей»** (далее – Свердловский областной Союз промышленников и предпринимателей, СОСПП):

- не верят, что могут повлиять на решения органов власти,
- принимали участие, но больше не хотят – отклонили предложение, нет «обратной связи» от разработчика акта и т.д.,
- неудобно для восприятия документы (проекты),
- не хотят вникать в процедуру ОРВ,
- воспринимают ОРВ как дополнительную нагрузку, а не как возможность.

Сформулированы и предложения СОСПП по развитию института ОРВ в Свердловской области разработчикам проектов актов:

- прилагать к документам по проекту на портале проект акта в режиме правок или «залитую редакцию», что облегчает восприятие экспертами проектов и повышает шансы на получение мнений по проекту, в том числе положительных;
- направлять в адрес участников публичных консультаций (деловых объединений и экспертов) информацию о результатах рассмотрения предложений в дополнение к размещению на портале;
- направлять в адрес участников публичных консультаций (деловых объединений и экспертов) принятые нормативные правовые акты в дополнение к размещению на портале.

В части онлайн консультаций по проектам актов СОСПП предложил:

- определить общие требования и структуру проведения онлайн консультаций;
- Минэкономике и территориального развития Свердловской области выступать модератором онлайн консультаций по всем проектам;
- предусматривать время на вопросы от участников;
- сохранять запись онлайн консультации для возможности ознакомиться широкому кругу заинтересованных лиц.

Возможная структура представления проекта акта на онлайн консультации:

- название проекта;
- причины подготовки проекта. Если причиной является правоприменительная практика ведомства, то привести примеры и статистику, обосновывающие предлагаемый способ регулирования;
- количество юридических лиц и ИП, которых затронет предлагаемое регулирование;
- оценка ведомством экономического эффекта для предприятий от нового регулирования – перечень показателей, которые выбраны ведомством для оценки эффективности регулирования на этапе экспертизы или оценки фактического воздействия акта;
- срок и способы направления предложений по проекту и получения «обратной связи» по ним.

Полагаем, что реализация предложений Уполномоченного и СОСПП могут существенно повысить активность бизнеса в процедурах ОРВ и качество регулирования предпринимательской деятельности в целом. А это может быть важным инструментом региона в привлечении и удержании инвесторов.

В 2022 году Уполномоченным в соответствии с Правилами определения органами местного самоуправления границ прилегающих территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции и розничная продажа алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 23.12.2020 № 2220, рассмотрено 12 проектов муниципальных правовых актов по вопросу **определения границ прилегающих к некоторым организациям и объектам территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции на территории муниципального образования** и направлено 12 заключений Уполномоченного. Согласно Правилам в случае принятия органом местного самоуправления решения о необходимости разработки проекта правового акта, которым планируется первоначальное установление или увеличение таких границ либо отмена ранее установленных или их уменьшение, проект направляется для рассмотрения региональному уполномоченному, заключение которого носит рекомендательный характер.

По всем поступившим проектам таких муниципальных правовых актов направлены заключения Уполномоченного, а именно: главам Арамилевского городского округа, городского округа ЗАТО Свободный, городского округа Рефтинский, Каменск-Уральского городского округа, Камышловского муниципального района, Кушвинского городского округа, Талицкого городского округа, Туринского городского округа и города Нижний Тагил. Уполномоченный не рекомендовал проекты муниципальных правовых актов одобрению по процедуре, предусмотренной приведенными Правилами, и предлагал возвратить их на доработку для устранения замечаний в случаях:

– отсутствия обоснования для первоначального установления или увеличения границ прилегающих территорий; неучета действующего правового регулирования установления органами местного самоуправления границ прилегающих территорий;

– определение прилегающих территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции, в отношении организаций и объектов, в отношении которых установление такого ограничения неправомерно;

– наличия правовой определенности и предоставления правоприменителю необоснованно широких пределов усмотрения в виде дискреционных полномочий, в частности, ввиду отсутствия нормативно закрепленных понятий «обособленная территория» и «дополнительная территория», определения границ прилегающих территорий только на период проведения мероприятий, связанных с мобилизацией граждан.

Администрации Арамилевского городского округа, городского округа ЗАТО Свободный, Каменск-Уральского городского округа, Кушвинского городского округа полностью учли заключения Уполномоченного; городского округа Рефтинский и города Нижний Тагил – частично; от Талицкого и Туринского городских округов и Камышловского муниципального района ответы на заключения не поступили.

Работа по подготовке заключений Уполномоченного на проекты нормативных правовых актов Свердловской области будет продолжена.

2.3. Содействие реформе контрольно-надзорной деятельности. Индекс «Административное давление»

Реформа контрольно-надзорной деятельности является одним из важных направлений государственной политики по снижению административного давления на бизнес. С июля 2021 года вступил в силу Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 248-ФЗ). Он стал ключевым нормативным правовым актом, определяющим профилактический вектор контрольно-надзорной деятельности и важнейшие принципы, направленные на обеспечение баланса частных и публичных интересов.

Результатом диалога бизнеса и власти в ходе реализации реформы контрольно-надзорной деятельности с учетом санкционных вызовов стало принятие в 2022 году целого ряда важных изменений в федеральном законодательстве:

1. Введение постановлением Правительства Российской Федерации от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» так называемого «моратория» на плановые и внеплановые проверки бизнеса достаточно широкого действия;
- «мораторий» действовал в отношении всех категорий контролируемых лиц, а не только в отношении субъектов МСП;
- приведен закрытый перечень оснований и видов государственного контроля, объектов и видов деятельности, в отношении которых «мораторий» не действует;
- прямо закреплено, что не допускается подмена контрольных (надзорных) мероприятий административными расследованиями.

2. В КоАП РФ были приняты два пакета поправок, которые смягчают административную ответственность для бизнеса и усиливают правозащитную роль региональных уполномоченных:

- введено правило, что за один и тот же состав административного правонарушения не могут одновременно привлекаться к ответственности физическое, должностное и юридическое лицо;
- закреплено, что за несколько нарушений наказывают как за одно, если они выявлены в ходе одного контрольного (надзорного) мероприятия и ответственность установлена в одной статье (ее части) КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях;
- распространено на все категории контролируемых лиц правило о замене административного штрафа на предупреждение за впервые совершенное правонарушение;
- закреплено, что дело об административном правонарушении, связанное с несоблюдением обязательных требований, являющихся предметом государственного контроля (надзора) в рамках Федерального закона № 248-ФЗ, не может быть возбуждено без проведения контрольного мероприятия, проверки и оформления акта по результатам такого мероприятия со взаимодействием с контролируемым лицом;
- в целях обеспечения защиты прав предпринимателей и усиления роли региональных уполномоченных была закреплена возможность их участия в качестве защитника в производстве по делу об административном правонарушении в области предпринимательской деятельности – ранее такая возможность действовала только для федерального уполномоченного.

Перечисленные изменения повлияли на динамику поступающих жалоб и обращений предпринимателей – их доля в прошлом году составила 6,9 процента, почти на треть меньше в сравнении с 2021 годом.

Федеральным Уполномоченным совместно с экспертами ежегодно составляется Индекс «Административное давление» (далее – Индекс). Индекс является частью Ежегодного доклада Президенту Российской Федерации федерального Уполномоченного.

Основная задача Индекса – проанализировать правоприменительную практику на основе данных различных систем учета информации о результатах контрольных и надзорных мероприятий, выработать рекомендации по ее совершенствованию с целью снижения административного давления на бизнес.

Исходя из данных по Свердловской области, представленных в Индексе, по итогам 2021 года регион в целом продолжил улучшать свои позиции, поднявшись с 30 места на 20-е, интегральный показатель «давления» Индекса снизился с 3,68 до 3,48. Свердловская область осталась в ТОП-30 субъектов Российской Федерации с наименьшими показателями по уровню административного давления. Однако Свердловская область по показателям Индекса отстает от двух других субъектов Российской Федерации, входящих в состав Уральского федерального округа: Курганской области (занимает седьмое место с интегральным показателем 2,89) и Челябинской области (занимает десятое место с интегральным показателем 3,05).

По итогам 2021 года в Индексе проанализирована правоприменительная практика восьми ведомств, проводивших более 58 процентов контрольных и надзорных мероприятий, – Роспотребнадзора, Ростехнадзора, Россельхознадзора, Росприроднадзора, Роструда, МЧС, Росздравнадзора, Ространснадзора. Источниками данных для составления Индекса послужили сведения территориальных органов федеральных органов власти, Единого реестра контрольно-надзорных мероприятий Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Росстата, судебная статистика, информация от уполномоченных по защите прав предпринимателей.

Индекс отражает показатели:

- Р1 – доля предупреждений от общего числа наказаний;
- Р2 – доля организаций и ИП, подвергнутых контролю и надзору от общего числа подконтрольных;

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

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

Анализ данных по Свердловской области в разрезе правоприменительной практики контрольных (надзорных) органов показывает, что некоторые из них существенно улучшили свои позиции, а другие – ухудшили.

Высокие темпы снижения степени административного давления показали Государственная инспекция труда по Свердловской области, Уральское управление Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, Управление Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Свердловской области, Территориальный орган Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения по Свердловской области, Уральское межрегиональное управление государственного автодорожного надзора Федеральной службы по надзору в сфере транспорта.

Существенно ухудшили свои позиции в Индексе: Уральское межрегиональное управление Росприроднадзора, в Индексе по итогам 2020 года его позиции тоже были существенно ниже общероссийских показателей; Главное управление МЧС России по Свердловской области, Управление Роспотребнадзора по Свердловской области.

Ухудшение позиций у перечисленных органов произошло в силу следующих причин:

- небольшой доли предупреждений (у Уральского межрегионального управления Росприроднадзора доля предупреждений от общего числа наказаний всего 11,4 процента при более 25 процентов проверенных от общего числа подконтрольных лиц);
- большого числа административных расследований (главным управлением МЧС России по Свердловской области проведено более 240 административных расследований, это первое место среди всех проиндексированных контрольно-надзорных органов);
- небольшой доли профилактических мероприятий (у Уральского межрегионального управления Росприроднадзора она составляет всего 6,4 процента, это самый низкий показатель из всех проиндексированных органов).

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

- число проведенных проверок не влияет напрямую на статистику случаев причинения вреда: общее число контрольных мероприятий в целом по Российской Федерации выросло практически в два раза, но число случаев причинения вреда продолжало снижаться;
- снижение суммы штрафов при одновременном увеличении их количества: согласно приведенным в Индексе сведениям, общий объем штрафов по стране по итогам 2021 года по административным делам в сфере экономики составил 30,3 млрд рублей, что на 12 млрд рублей меньше, чем в 2020 году, но количество штрафов более 1 млн, что на 86 892 ед. больше в сравнении с указанным периодом;
- ответственность должностных лиц контрольных (надзорных) органов за нарушения при проведении проверочных мероприятий продолжает оставаться непропорциональной их полномочиям: 85 процентов таких нарушений заканчиваются предупреждениями.

По предложению Уполномоченного 27 сентября состоялось обсуждение итогов Индекса на совместном заседании рабочей группы по координации реформы контрольной и надзорной деятельности в Свердловской области (далее – рабочая группа по контрольно-надзорной деятельности) под председательством исполняющего обязанности Минэкономки и территориального развития Свердловской области, заместителя руководителя рабочей группы Д.М. Мамонова и общественного экспертного совета при Уполномоченном. Участвовали представители прокуратуры Свердловской области. В заседании приняли участие 52 человека, в том числе директор Департамента государственной политики в сфере лицензирования, контрольно-надзорной деятельности, аккредитации и саморегулирования Министерства экономического развития Российской Федерации (далее – Минэкономразвития России) А.В. Вдовин. По итогам обсуждения приняты решения о реализации следующих общих подходов в деятельности контрольных (надзорных) органов с целью снижения уровня административного давления на бизнес и повышения позиций Свердловской области в Индексе:

1. Расширять практику применения цифровых технологий во взаимодействии контрольно-надзорных органов и поднадзорных субъектов. В том числе в отношении регионального государственного контроля (надзора) Министерству цифрового развития и связи Свердловской области поручено проработать вопрос перехода исполнительных органов государственной власти Свердловской области на дистанционный контроль с применением автоматизированных информационных систем;

2. В работе руководствоваться рекомендациями, данными Минэкономразвития России протоколом заседания Межведомственной рабочей группы по вопросам реализации норм Федерального закона № 248-ФЗ на тему: «О рассмотрении жалоб в рамках механизма досудебного обжалования и о разъяснении отдельных вопросов осуществления контрольной (надзорной) деятельности» от 29.08.2022 № 37-Д4;

3. Принимать меры для недопущения практики подмены контрольных (надзорных) мероприятий, проводимых со взаимодействием с контролируемым лицом, мероприятиями, проводимыми без взаимодействия с контролируемым лицом, и профилактическими мероприятиями;

4. Обеспечивать проведение профилактических мероприятий в отношении подконтрольных лиц с учетом оценки рисков направлений деятельности и обязательности профилактических мероприятий;

5. В рамках обсуждения правоприменительной практики контрольных (надзорных) органов в четвертом квартале 2022 года рассмотреть вопросы о подходах к организации контрольных (надзорных) мероприятий в 2023 году;

6. Поддерживать инициативу Правительства Свердловской области об установлении на 2023 год моратория на новые обязательные требования, вводимые нормативными правовыми актами Свердловской области, формированию и ведению реестра обязательных требований регионального уровня;

7. В отношении регионального государственного контроля (надзора) при подготовке нормативных правовых актов, вводящих новые обязательные требования, предусматривать переходный период вступления их в силу с целью широкого информирования подконтрольных субъектов, на которых данные требования будут распространяться.

По совершенствованию подходов к составлению Индекса предприниматели высказали следующие предложения:

1. 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 (надзора) в рамках Индекса;

2. Индекс целесообразно формировать по группам, оценивая субъекты Российской Федерации, сопоставимые по количеству действующих субъектов предпринимательской деятельности.

Представители контрольных (надзорных) органов предложили:

- 1. Для более корректного отражения степени излишнего административного давления при назначении административных наказаний по результатам контрольной (надзорной) деятельности при расчете показателя Р1 в числителе учитывать количество случаев, когда в соответствии с КоАП РФ могло быть применено наказание в виде предупреждения, но сделано этого не было;
- 2. При расчете показателя Р2 в числителе формулы учитывать только плановые (с учетом категории риска) и внеплановые проверки по основаниям поступления в контрольно-надзорный орган информации о причинении вреда (угрозе) причинения вреда охраняемым законом ценностям.

Предприниматели отметили, что существенному улучшению административного климата и снижению уровня административного давления способствовало бы внесение изменений в федеральное законодательство:

- о распространении принципов, приведенных в Федеральном законе № 248-ФЗ, на все виды государственного контроля (надзора), независимо от того, подпадают они под действие данного федерального закона или нет;
- о возможности проведения внепланового контрольного (надзорного) мероприятия по итогам профилактического визита, только если в рамках него был установлен факт причинения вреда (ущерба);
- об обязательности учета в Едином реестре контрольных (надзорных) мероприятий сведений о контрольных (надзорных) мероприятиях, проводимых без взаимодействия с контролируемыми лицами, а также об административных расследованиях;
- о введении в НК РФ пресекательных сроков проведения проверок и оформления их результатов, об установлении запрета на начисление пеней по налоговой недоимке на срок необоснованного затягивания соответствующих контрольных процедур с целью исключения практики нарушения налоговых органами сроков;
- о разработке административного регламента проведения налогового предпроекторного анализа.

Все перечисленные предложения по снижению административного давления на бизнес и совершенствованию подходов к составлению Индекса систематизированы и направлены Уполномоченным в декабре федеральному бизнес-омбудсмену.

2.4. Оценка условий осуществления предпринимательской деятельности в Свердловской области

«... От успешного функционирования субъектов МСП, обеспечивающих около 40% оборота и общего числа занятых, будет во многом зависеть темпы адаптации российской экономики. Об этом 17 ноября 2022 года сообщила компания Интерфакс»

«Более того, в условиях почти тотального охвата санкциями крупного российского бизнеса роль МСП в социально-экономическом развитии будет возрастать.»

Малый бизнес России
Малое предпринимательство
<https://www.tadviser.ru/index.php>

В 2020–2021 годах предпринимательская деятельность осуществлялась в условиях серьезных вызовов, связанных с вводимыми запретами и ограничениями, направленными на противодействие распространению новой коронавирусной инфекции. В 2022 году на работу существенно влияли последствия введенных в отношении Российской Федерации политических и экономических санкций недружественных государств. Поступающие к Уполномоченному обращения, результаты проведенных мониторингов свидетельствуют о серьезном влиянии санкций на экономику хозяйствующих субъектов. При этом статистические показатели, выступающие определенными маркерами состояния малого и среднего бизнеса, по итогам 2022 года не отражают критических последствий в части количества субъектов МСП и занятых в них.

Согласно данным Единого реестра субъектов малого и среднего предпринимательства (<https://rmsp.nalog.ru/statistics.html?t=1610531565460>):

на **10 января 2022 года** в Свердловской области осуществляли деятельность **196 731** субъект МСП с числом занятых **507 230** человек,

на **10 января 2023 года** – **200 343** субъекта МСП с числом занятых **519 513** человек.

За год увеличилось количество субъектов МСП на **3 612** единиц, а численность занятых в них – на **12 283** человека.

Информация о юридических лицах и индивидуальных предпринимателях, сведения о которых содержатся в Едином реестре субъектов МСП, следующая:

Дата	Количество			Среднесписочная численность работников		
	Всего (ЮЛ+ИП)	ЮЛ	ИП	Всего (ЮЛ+ИП)	ЮЛ	ИП
1	2	3	4	5	6	7
	Микропредприятия					
10.01.2022	188 621	79 412	109 209	239 814	175 419	64 395
10.01.2023	192 220	78 632	113 588	248 454	180 151	68 303
Δ	+ 3599	- 780	+ 4379	+ 8640	+ 4732	+ 3908
	Малые предприятия					
10.01.2022	7519	6414	1105	203 505	173 391	30 114
10.01.2023	7489	6356	1133	203 912	174 924	28 988
Δ	- 30	- 58	+ 28	+ 407	+ 1533	- 1126
	Средние предприятия					
10.01.2022	591	579	12	63 911	62 254	677
10.01.2023	634	625	9	67 147	66 384	763
Δ	+ 43	+ 46	- 3	+ 3236	+ 4150	+ 86

Данные по количеству человек, зарегистрировавшихся в качестве плательщиков налога на профессиональный доход (самозанятых) в Свердловской области:

на **31 декабря 2021 года** их было **112 969** человек;

на **31 декабря 2022 года** их стало **182 205** человек⁵¹.

Итоги опросов субъектов предпринимательской деятельности

Практически сразу после введения экономических санкций недружественных государств для мониторинга состояния российского бизнеса был организован опрос **«О влиянии санкционных ограничений и адаптации бизнеса»**, проведенный в **марте-апреле 2022 года** Аппаратом Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей и региональными уполномоченными.

В опросе участвовали 4 500 руководителей и владельцев малого и среднего бизнеса из 85 регионов. Было обеспечено участие **276** свердловских предпринимателей, осуществляющих деятельность в сферах:

⁴⁹И Ответ о принятии к сведению информации вх. № 1814 от 28.12.2022.

⁵⁰Письмо от 28.12.2022 № 09-01-82/8647.