

(Продолжение. Начало на 1–10-й стр.)

Анализ данных показал, что в целом по стране качественно изменилась практика госконтроля в сторону усиления профилактического вектора. Например, доля профилактических мероприятий у целого ряда федеральных контрольных и надзорных ведомств составляет около 90 процентов и более (Ространснадзор – 97,2 процента, Роструд – 92 процента, Росздравнадзор – 88,8 процента). В Свердловской области практически все территориальные органы продемонстрировали улучшение показателей по доле профилактических мероприятий от общего числа контрольных и надзорных мероприятий, снижение размеров административных штрафов. Многие регионы существенно улучшили свои позиции в Индексе. Например, Тюменская область поднялась в Индексе сразу на 24 позиции, Ханты-Мансийский автономный округ – на 12 позиций. Таким образом, снижение позиций Свердловской области в Индексе не может однозначно свидетельствовать об увеличении административного давления на хозяйствующих субъектов. Это подтверждает и снижение количества жалоб на проверки.

Вместе с тем нельзя не учитывать отмеченные в Индексе сохраняющиеся негативные тенденции в сфере госконтроля:

- несоразмерность ответственности должностных лиц и предпринимателей за нарушение законодательства о государственном контроле и надзоре;
- расширение сферы действия государственных автоматизированных систем контроля, зачастую дублирующих друг друга;
- рост административной нагрузки на бизнес, связанной с налоговыми проверками;
- практика подмены контрольно-надзорных мероприятий деятельностью правоохранительных органов;
- существенный рост административных штрафов за отдельные виды правонарушений особенно в сфере применения антимонопольного и таможенного законодательства.

Обсуждение позиций Свердловской области в Индексе прошло 17 августа в формате совместного заседания рабочей группы по координации реформы контрольной и надзорной деятельности в Свердловской области (далее – рабочая группа по КНД) и общественного экспертного совета при Уполномоченном с приглашением представителей прокуратуры Свердловской области. В заседании также принял участие советник федерального Уполномоченного, директор Института экономики роста им. П.А. Столыпина Свириденко А.Ю. В таком формате Индекс по инициативе Уполномоченного обсуждается уже четвертый год.

Мы отметили сохраняющиеся тенденции на снижение числа жалоб в сфере госконтроля, обратив внимание на такие проблемы:

1. Разные подходы со стороны контролирующих органов к организации профилактических мероприятий, отсутствие должной информированности предпринимателей о целях профилактического визита.
2. Отсутствие единообразных подходов к направлению возражений на предостережение.
3. Отсутствие в Едином реестре контрольных (надзорных) мероприятий сведений обо всех проверочных мероприятиях: например, туда не вносятся сведения о наблюдении за соблюдением обязательных требований и выездном обследовании.
4. Затруднения контролируемых лиц в получении корректной полной информации об основаниях и предмете внеплановых проверок, проводимых по поручениям высших должностных лиц.
5. Наличия тенденции роста административной нагрузки по видам государственного контроля (надзора), которые не подпадают под действие Федерального закона № 248-ФЗ.

По итогам обсуждения в протоколе заседания закреплены рекомендации контрольным (надзорным) органам, входящим в состав рабочей группы, бизнес-объединениям, Уполномоченному, Минэкономике и территориальным Свердловской области. Подробно принятые решения изложены в протоколе, размещенном на официальном сайте Уполномоченного в разделе «Общественный экспертный совет»³⁹.

Во исполнение принятых решений Уполномоченным было подготовлено обращение Б.Ю. Титову с предложениями об изменении законодательства о госконтроле, работа над их реализацией будет продолжена в следующем году. Продолжится взаимодействие с Минэкономикой и территориальными Свердловской области относительно возможных обращений от Правительства Свердловской области в Правительство Российской Федерации по корректировке федерального законодательства в сфере контрольно-надзорной деятельности, а также подходов к формированию и анализу данных при подготовке Индекса.

В конце прошлого года Правительством Российской Федерации была утверждена Концепция совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 года⁴⁰. При обсуждении на разных площадках проекта Концепции Уполномоченный обращал внимание, что, сохраняя установку на профилактику, требуется уточнить ряд подходов.

Во-первых, в Концепции как проблема отмечается, что в силу положений КоАП РФ надлежащее исполнение предписания не исключает применение административной ответственности, только может ее смягчить. Как решение предлагается лишь для государственных и муниципальных учреждений проработать механизм, позволяющий избежать административной ответственности. По нашему мнению, такой выборочный подход не обоснован, не следует делать исключений для одной категории подконтрольных лиц, предлагаем для всех закрепить в КоАП РФ исключение административной ответственности, если ранее выданное предписание было исполнено надлежащим образом.

Во-вторых, необходимо обеспечить дальнейшую синхронизацию подходов законодательства о госконтроле и КоАП РФ, иных законов, регулирующих деятельность конкретных органов государственной власти (в первую очередь, Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции»). Целесообразно доработать в этой части внесенный Правительством Российской Федерации на рассмотрение в Государственную Думу законопроект № 481609-8 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (об устранении дублирования полномочий органов полиции и контрольных (надзорных) органов)».

В-третьих, необходимо максимально взвешенно подходить к реализации заявленного в Концепции направления по актуализации критериев для отнесения объектов контроля к категориям риска и индикаторов риска. Критерии, механизм их определения и применения должны быть определены на федеральном уровне единообразно и понятно для контролируемых лиц: какие параметры нужно учитывать, как оценивать тяжесть потенциальных негативных последствий, как рассчитывать отклонение от параметров объекта контроля. Полагаем, индикаторы риска должны носить четкий, конкретно измеримый характер, не подменять собой составы правонарушений, возможно, должны быть дифференцированы не только по видам контроля, но и видам деятельности.

Сохраняется проблематика цифровизации взаимодействия контрольных (надзорных) органов и контролируемых лиц. В частности, мы рассматривали ситуацию, где предпринимателю было отказано в приеме досудебной жалобы на выданное предписание, поскольку она направлена не в электронном виде. При этом заявителю не мог отправить жалобу через портал Госуслуг по причине технического сбоя, что подтверждается соответствующей справкой с портала. Еще раз подчеркиваем важность сохранения возможности обжалования действий и решений контрольно-надзорных органов в традиционном, не цифровом виде.

В итоговом тексте Концепции некоторые из приведенных предложений учтены. В частности, закреплено, что с учетом практики применения механизма в отношении государственных и муниципальных учреждений об исключении административной ответственности в случае надлежащего исполнения предписания, будет проработана возможность его распространения и на других контролируемых лиц.

Предложенное озвучивалось и представителем Уполномоченного в ходе панельной дискуссии «Контрольная (надзорная) деятельность как инструмент снижения социально значимых рисков и издержек бизнеса», которая прошла в рамках VII Общероссийского форума стратегического развития «Города России: новые рубежи» (16 ноября, г. Екатеринбург) при содействии Минэкономки и территориальной Свердловской области с участием директора Департамента государственной политики в сфере лицензирования, контрольно-надзорной деятельности, аккредитации и саморегулирования Минэкономразвития России А.В. Вдовина.

Отмечая общее снижение нагрузки на бизнес, необходимо продолжить совершенствование правового регулирования законодательства об административной ответственности, исходя из проекта Концепции до 2026 года⁴¹.

В следующем году планируется продолжить взаимодействие с Минэкономразвития России, Аппаратом федерального Уполномоченного и Минэкономки и территориальными Свердловской области также и по актуализации критериев отнесения объектов к категориям рисков и индикаторов рисков, проработке стандарта профилактического визита и популяризации его.

2.3. Оценка условий осуществления предпринимательской деятельности в Свердловской области

Поступающие к Уполномоченному в 2023 году жалобы и обращения не свидетельствовали о критическом влиянии санкций на экономику хозяйствующих субъектов. Существо обращений показывало, что бизнес продолжает вести хозяйственную деятельность в состоянии адаптации к происходящим изменениям.

Определенными маркерами состояния малого и среднего бизнеса выступают статистические показатели. Согласно данным Реестра субъектов МСП⁴²:

на 10 января 2023 года в Свердловской области осуществляли деятельность 201 015 субъектов МСП с числом занятых 519 581 человек,

на 10 января 2024 года – 208 426 субъектов МСП с числом занятых 516 714 человек, то есть за истекший год произошел рост количества субъектов МСП на 7 411 единиц при снижении количества занятых в них работников на 2 867 человек.

Информация о юридических лицах и индивидуальных предпринимателях, сведения о которых содержатся в 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						
10.01.2023	192 696	78 846	113 850	249 241	180 369	68 872
10.01.2024	200 171	77 892	122 279	244 061	176 900	67 161
Δ	+ 7475	- 954	+ 8429	- 5180	- 3469	- 1711
Малые предприятия						
10.01.2023	7502	6359	1143	204 233	174 903	29 330
10.01.2024	7621	6435	1186	204 641	176 005	28 636
Δ	+ 119	+ 76	+ 43	+ 408	+ 1102	- 694
Средние предприятия						
10.01.2023	636	627	9	67 147	66 384	763
10.01.2024	634	628	6	68 012	67 426	586
Δ	- 2	+ 1	- 3	+ 865	+ 1042	- 177

Прирост хозяйствующих субъектов осуществляется главным образом за счет регистрации новых индивидуальных предпринимателей, в то время как сокращение численности работников чаще осуществляется у юридических лиц.

Продолжился стремительный рост зарегистрированных в Свердловской области в качестве плательщиков налога на профессиональный доход (далее также – «самозанятые»):

на 31 декабря 2022 года их было 182 205 человек⁴³; на 31 декабря 2023 года их стало 264 724 человека (то есть плюс 82 519 человек), в том числе 12 869 индивидуальных предпринимателей (далее также – ИП).

Итоги опросов субъектов предпринимательской деятельности

В прошедшем году мы провели три опроса, участие в которых приняли 276 свердловских предпринимателей.

В августе для учета позиции бизнеса при подготовке предложений к парламентским слушаниям на тему «Развитие малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации: задачи, перспективы, законодательное обеспечение»⁴⁴ предпринимателям с учетом повестки обсуждения были заданы вопросы:

- о предложениях по изменению, дополнению Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации (с документом можно ознакомиться по ссылке <http://government.ru/docs/23354/>);
- какие меры необходимо предпринять для снижения фискальной нагрузки на бизнес;
- о предложениях по повышению доступности финансовых инструментов для субъектов МСП и предложениях по развитию секторов экономики;
- о необходимых мерах для снижения административного и силового давления на бизнес;
- о предложениях по проблемам уголовного преследования предпринимателей.

Также участники высказались по иным системным проблемам, затрагивающим значительное количество предпринимателей.

Относительно стратегии развития малого и среднего предпринимательства (далее – МСП) в Российской Федерации значительная часть участников опроса отметили, что действующие стратегические документы в сфере развития МСП нуждаются в актуализации, поскольку ситуация в сравнении со временем их разработки и принятия существенно поменялась.

Предлагали доработать стратегию с целью обеспечения актуальных механизмов для развития предпринимательства, предусмотрев методы достижения поставленных целей – конкретные изменения в оцифровке всех заявляемых показателей для возможности анализировать ее исполнение. В качестве самостоятельного направления и целевого ориентира бизнес видит необходимость создания стимулов и благоприятных условий для перехода из статуса микро- и малых предприятий в средние предприятия. Особенно в производственном секторе. Равно как и разработку адресных стимулирующих мер поддержки для средних предприятий.

Предложения предпринимателей по финансовым, налоговым, имущественным вопросам, включая отраслевые предложения, вопросам административного и силового давления, для возможности ознакомиться с ними, размещены в Приложении № 3 к настоящему докладу.

⁴³ <https://rmsp.nalog.ru/statistics2.html>.

⁴⁴ Под председательством Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации В.В. Володина.

(Продолжение на 12-й стр.)

³⁹ <https://uzpp.midural.ru/article/show/id/136>.

⁴⁰ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 21.12.2023 № 3745-п.

⁴¹ <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/56875708/>.

⁴² <https://ofd.nalog.ru/statistics.html?statDate=&level=0&fo=6&srfr=66>.