

(Продолжение. Начало на 1—4-й стр.)

Порядок не обязывает муниципальные образования указывать в ответах предпринимателям причины отказа включения их объектов в схемы размещения, поэтому предприниматели зачастую не могут понять — по чему одному отказано во включении в схему, а другим — нет, при условии совпадения ассортимента, вида объекта и прочих условий. Такой подход, по нашему мнению, содержит коррупционные факторы.

Закон № 381-ФЗ не содержит механизма непосредственного оформления прав собственников НТО на размещение в местах, определенных схемой размещения. Данный вопрос относится к полномочиям областных и местных органов управления. Однако Порядок не содержит единого для всех муниципальных образований механизма реализации включения в схему. Непонятно, что первично — договор аренды земельного участка является основанием для включения в схему или все же включение в схему — основание для заключения договора аренды?

Такая правовая неопределенность в нормативном правовом акте областного уровня приводит к тому, что при работе с жалобами предпринимателей об отказе во включении их объектов в схему на запрос администрации о причинах такого отказа даются ответы о том, что «договор аренды земельного участка истек». На вопрос — почему не пролонгирован договор аренды земельного участка — отвечают: потому что объект не включен в схему размещения нестационарных объектов... Замкнутый круг! При этом по истечении сроков аренды земли под объектами муниципальные образования не спешат предоставить предпринимателям другие земельные участки, нарушая принцип «меняется место — сохраняется бизнес», опять же в связи с тем, что это не является обязательством с точки зрения рассматриваемого Порядка.

Также не могут считаться обоснованными отказы во включении в схемы размещения объектов нестационарной торговли в связи с тем, что в муниципальном образовании достигнут норматив минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов (поскольку при заходе на территорию крупной торговой сети минимальный норматив, естественно, выполняется), однако доступность для населения, как было указано выше, а также стабильность бизнеса для собственников уже существующих нестационарных торговых объектов не учитывается.

Создает серьезные проблемы для предпринимателей и установленная Порядок возможность сноса (демонтаж, ликвидация) нестационарных торговых объектов в связи с истечением срока размещения объекта.

Без указания на то, что этот порядок может быть только судебный, муниципалитеты самостоятельно, в нарушение конституционных норм о неприкосновенности права собственности, сносят (вывозят) нестационарные торговые объекты (Екатеринбург, Первоуральск, Нижний Тагил), своими нормативными актами установив для себя такую возможность.

Все изложенное выше свидетельствует о необходимости серьезной доработки постановления Правительства Свердловской области от 22.12.2010 № 1826-ПП, с учетом в том числе положительной практики других субъектов, в частности, города Москвы, где достаточно подробно урегулированы многие обозначенные вопросы.

С экономической точки зрения малые форматы, как правило, по объективным причинам менее эффективны, чем крупный ритейл, однако необходимо учитывать, что именно малые форматы торговли могут обеспечить индивидуальный подход к покупателю, возможность работы в узкой товарной специализации (например, специализированные булочные и мясные-пекарные, мясные лавки, печатня и пресса, другие).

В то же время малые торговые форматы являются зачастую единственным каналом сбыта для мелких и средних отечественных производителей (в первую очередь сельскохозяйственных и продуктов питания), производителей уникальных и «шутливых» товаров, в том числе изделий народных художественных промыслов и ремесленничества, а также периодических печатных средств массовой информации.

Кроме того, эти формы обеспечивают самозанятость граждан и являются самыми распространенными стартовыми площадками для начинающих предпринимателей, в последствии при положительной предпринимательской истории и накоплении определенного капитала) часто становясь представителями реального сектора экономики. Поэтому наша задача — сделать все возможное для укрепления уверенности в завтрашнем дне у представителей малого и среднего бизнеса, исключая зависимость от органов государственной власти и местного самоуправления негативные факторы для ведения предпринимательской деятельности.

Продолжение работы по указанной системной проблеме Уполномоченный планирует в 2015 году.

2. В сфере административной ответственности: наказания, не соответствующие тяжести совершенного административного правонарушения (жалобы субъектов предпринимательской деятельности, информация в ходе встреч с предпринимателями в муниципальных образованиях)

Необходимы изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, предоставляющие органам и должностным лицам, назначая административное наказание, право снижать ниже низшего предела наказание, предусмотренное для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей соответствующей административной санкцией, на основе требований Конституции Российской Федерации и правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации.

На практике наказание часто не соответствует тяжести совершенного правонарушения и фактическим обстоятельствам, при которых оно было совершено.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно высказывал позицию по вопросу применения санкций, в том числе штрафного характера: о необходимости учитывать имущественное и финансовое положение привлекаемого к ответственности лица, чтобы скорректировать последствия применения санкций и тем самым избежать непропорционального ограничения имущественных прав лиц, быть соразмерными конституционно защищаемым целям и ценностям, исключать произвольное ограничение конституционного права собственности (в частности, Постановление от 25.02.2014 № 4-П, Определение от 04.04.2013 № 485-О, Постановление от 30.07.2001 № 13-П).

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ):

Федеральным законом от 31 декабря 2014 года № 515-ФЗ «О внесении изменений в статью 4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (далее — Закон № 515-ФЗ) установлено, что административный штраф может быть назначен в размере менее минимального размера административного штрафа, предусмотренного соответствующей статьей или частью статьи раздела II КоАП РФ, при наличии исключительных обстоятельств, указанных в части 2^й статьи 4^й КоАП РФ (для граждан и должностных лиц) или в части 3^й статьи 4^й КоАП РФ (для юридических лиц), при условии соблюдения ограничений, установленных частями 2^й и 3^й статьи 41 КоАП РФ (для граждан и должностных лиц) или частями 3^й и 4^й статьи 41 КоАП РФ (для юридических лиц).

В соответствии с данными изменениями в статью 4^й КоАП РФ органы и должностные лица, рассматривая дела об административных правонарушениях либо жалобы, протесты на постановления или решения по делам об административных правонарушениях, теперь получили право при названных обстоятельствах и ограничениях назначать наказание в виде административного штрафа в размере менее минимального размера административного штрафа, предусмотренного соответствующей статьей или частью статьи раздела II КоАП РФ.

Статья 4^й КоАП РФ (в редакции Закона № 515-ФЗ) прямо не предусматривает, что все указанные положения распространяются на правонарушения, за которые законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Эти положения статьи 4^й КоАП РФ могут быть применены к законам субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях только по аналогии закона: согласно пунктам 1 и 2 части 1^й КоАП РФ данным кодексом определяются общие положения и принципы законодательства об административных правонарушениях, перечень видов административных наказаний и правила их применения.

Таким образом, необходимо внести соответствующие изменения в КоАП РФ о распространении частей 2^й, 3^й, 3^й статьи 4^й КоАП РФ на правонарушения, за которые законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

При этом целесообразно не устанавливать ограничение минимального размера административного штрафа за конкретное правонарушение, предусмотренное законом субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях.

Налоговый кодекс Российской Федерации (далее — НК РФ): Согласно статье 114 НК РФ налоговая санкция является мерой ответственности за совершение налогового правонарушения и устанавливается в виде денежных взысканий (штрафов).

Практически все налоговые санкции (штрафы) за налоговые правонарушения (главы 16 и 18 НК РФ) являются абсолютно определенными. Их уменьшение возможно только при наличии смягчающих обстоятельств, предусмотренных пунктом 1 статьи 112 НК РФ. В силу пункта 3 статьи 114 НК РФ в случае установления по делу хотя бы одного смягчающего обстоятельства размер штрафа подлежит уменьшению не меньше чем в два раза по сравнению с размером, установленным соответствующей статьей НК РФ.

Иных оснований для дифференциации налоговой санкции за налоговое правонарушение НК РФ не предусматривает. Помимо этого, в случае совершения налогового правонарушения лицом, ранее привлекавшимся к ответственности за аналогичное правонарушение, размер штрафа альтернативно увеличивается на 100 процентов (пункт 4 статьи 114 НК РФ).

Таким образом, необходимо внести соответствующие изменения в

Официальным опубликованием закона Свердловской области, иного нормативного правового акта Свердловской области считается первая публикация его полного текста в «Областной газете» или первое размещение (опубликование) его полного текста на сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», определяемом законом Свердловской области (статья 61 Устава Свердловской области)

статью 114 НК РФ, аналогичные внесенным Законом № 515-ФЗ в статью 4^й КоАП РФ, предусматривающие уменьшение размера штрафа при наличии исключительных обстоятельств, связанных с характером совершенного налогового правонарушения и его последствиями, личностью и имущественным положением привлекаемого к налоговой ответственности физического лица или имущественным и финансовым положением привлекаемого к налоговой ответственности юридического лица.

Закон Свердловской области от 14 июня 2005 года № 52-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Свердловской области» (далее — Закон № 52-ОЗ):

В Законе № 52-ОЗ в подавляющем большинстве статей, так или иначе касающихся деятельности субъектов предпринимательской деятельности — юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, установлен только один вид наказания — административный штраф (статьи 4-1, 5-1, 5-2, 9, 9-1, 10, 10-2, 10-3, 11, 11-1, 15, 15-1, 16, 16-1, 17, 18, 19, 19-1, 24-1, 34, 35, 37), что не позволяет соблюсти вышеуказанные позиции Конституционного Суда Российской Федерации по конкретному делу и назначить соответствующее административному правонарушению наказание.

В связи с этим предлагается предусмотреть в указанных статьях и их пунктах административное наказание в виде предупреждения, а также снизить в них минимальные размеры штрафов как для должностных лиц (индивидуальных предпринимателей), так и юридических лиц.

Очевидно «драконовским» является штраф по Закону № 52-ОЗ.

Так, например, частью 1 статьи 17 Закона № 52-ОЗ установлено, что «Нарушение установленных муниципальных нормативными правовыми актами правил благоустройства территорий населенных пунктов, — влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей; на должностных лиц — от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц — от двухсот тысяч до четырехсот тысяч рублей».

При этом конкретное содержание понятия «Правила благоустройства» в Законе № 52-ОЗ не расшифровывается, следовательно, сюда попадают любые нарушения правил благоустройства, включая размещение урн для мусора: «40. Очистка урн должна производиться по мере наполнения, но не реже одного раза в сутки. Урны устанавливаются на выкатных площадках и улицах первой категории, рынках, вокзалах и в других массовых местах поселения на расстоянии не более 40 м одна от другой, на других улицах и территориях — на расстоянии до 100 м. На остановках общественного транспорта, у входов в метро, торговые объекты, промышленные, офисные и прочие здания устанавливается не менее двух урн» (гл. 2, Решение Екатеринбургской городской Думы от 26.06.2012 № 29/61 «Об утверждении Правил благоустройства территории муниципального образования «город Екатеринбург»).

Именно за отсутствие двух урн у входной группы 29.05.2014 г. было оштрафовано на 200 000 рублей Административной комиссией Кировского района г. Екатеринбурга Общество с ограниченной ответственностью «ЭНЕРГОСТАНДАРТ». И только Арбитражный суд Свердловской области, рассматривая заявление общества, снизил штраф до 20 000 рублей.

К сожалению, упомянутым выше Законом № 515-ФЗ суды в настоящее время лишены возможности при рассмотрении дел об обжаловании решений органов и должностных лиц, уполномоченных привлекать к административной ответственности, снижать размер примененных ими наказаний по своему усмотрению.

Сегодня при рассмотрении аналогичного дела суд может снизить размер штрафа только до 100 000 рублей, если не будет снижена общая санкция в Законе № 52-ОЗ.

Дальнейшая работа по указанной проблеме — в планах Уполномоченного на 2015 год.

3. В сфере налогообложения в виде патента, иные вопросы налогообложения (жалобы субъектов предпринимательской деятельности, обращение общественного помощника Уполномоченного и ОРВ)

Норма ст. 346^й Налогового кодекса Российской Федерации (далее — НК РФ), предусматривающая при пропуске, даже незначительном, срока уплаты налога безусловную утрату права на применение патентной системы налогообложения (далее — ПСН) и перевод на общий режим налогообложения, по сути, является крайне жесткой санкцией для предпринимателей, применяющих ПСН. Перевод на общий режим налогообложения фактически означает для них прекращение бизнеса, а то и банкротство, результатом которых будет снижение деловой активности и общее ухудшение предпринимательского климата.

Судебная практика применения ст. 346^й НК РФ полностью игнорирует объективные обстоятельства, при которых произошла несвоевременная уплата налога. Поэтому имеется настоятельная необходимость внесения изменений в ст. 346^й НК РФ, предусматривающих при пропуске срока уплаты налога вместо утраты права на применение ПСН и перевода на общий режим налогообложения других последствий (например, начисление пени за просрочку уплаты, штраф, что-то иное, не связанное с запретом применять ПСН).

Возможность совершенствования патентного законодательства видится Уполномоченному и на уровне Свердловской области.

Федеральным законом от 21 июля 2014 года № 244-ФЗ были внесены изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации, которые с 2015 года предоставляют регионам значительные возможности формирования благоприятной среды для деятельности микропредприятий и самозанятого населения, в том числе с учетом реальных социально-экономических условий в отдельных муниципальных образованиях.

На разработанный Министерством экономики Свердловской области законопроект о внесении изменений в действующий Закон Свердловской области от 21 ноября 2012 года № 87-ОЗ «О введении в действие патентной системы налогообложения на территории Свердловской области» было направлено Заключение Уполномоченного о неисследованном.

Действующее в настоящее время законодательство не исключает возможность получения индивидуальными предпринимателями годового дохода (далее — ППВД) на территории Свердловской области не стимулируют ни перехода зарегистрированных индивидуальных предпринимателей на патентную систему налогообложения, ни регистрацию «теневых сегментов» в официальных предприниматели (информация от предпринимателей из различных муниципальных образований Свердловской области, полученная во время публичных встреч и проведения индивидуальных приемов).

Причина в том, что действующее в Свердловской области патентное законодательство не учитывает реальные различия в уровне социально-экономического развития муниципальных образований (не дифференцирует размеры ППВД; действующая редакция закона предусматривает деление только на Екатеринбург и все иные муниципальные образования) и поэтому не обеспечивает повышения эффективности налогового регулирования.

Даже в разработанном в 2014 году Министерством экономики Свердловской области проекте изменений в действующий закон предусмотрен дифференциация на 6 групп по уровню недостаточности.

Так, наиболее многочисленная 4-я группа муниципальных образований по численности населения «до 50 000 человек, но не менее 20 000 человек», включала в себя слишком мало, часто несопоставимые по социально-экономическим характеристикам, площади территорий, а также плотности населения (покупательная способность населения и т.д.) — то есть по условиям ведения предпринимательской деятельности 35 муниципальных образований; муниципальное образование город Алапаевск, муниципальное образование Алапаевское, Артинский городской округ, Беляевский городской округ, Богдановичский городской округ, Верхнесалдинский городской округ, Горноуральский городской округ, городской округ Заречный, Ивдельский городской округ, городской округ город Ирбит, Ирбитское муниципальное образование, Каменский городской округ, Камышловский городской округ, городской округ Карпинск, Качканарский городской округ, Кировградский городской округ, городской округ Красноуральск, городской округ Красноуфимск, муниципальное образование Красноуфимский округ, Кушвинский городской округ, Невьянский городской округ, Нижнетуринский городской округ, Новолялинский городской округ, Пышминский городской округ, Режевской городской округ, Свердловский городской округ, городской округ Среднеуральск, городской округ Сухой Лог, Тавдинский городской округ, Талицкий городской округ, Тугульминский городской округ, Туринский городской округ, Шаляинский городской округ, Камышловский муниципальный район, Нижнесергинский муниципальный район.

Кроме того, установленное необоснованно завышенные размеры потенциально возможного к получению годового дохода для отдельных видов деятельности, например, «Услуги розничной торговли, осуществляемые через объекты стационарной торговой сети с площадью торгового зала не более 50 квадратных метров по каждому объекту организации торговли» и «Услуги общественного питания, оказываемые через объекты организации общественного питания с площадью зала обслуживания посетителей не более 50 квадратных метров по каждому объекту организации общественного питания». Были предложены и иные аспекты необходимости совершенствования областного законодательства.

В ушедшем году в связи с отзывом лицензий коммерческих банков также остро встал вопрос практической невозможности уплатить налоговые платежи, включая пеня и штрафы, наличными денежными средствами.

В связи с изменением гражданского законодательства без соответствующих поправок в Налоговый кодекс увеличилась госпошлина — если ранее регистрировалась сделка, устанавливавшееся обременение в виде ипотеки, то сейчас регистрируются непосредственно обременения объектов ипотекой.

По обозначенным выше проблемам Уполномоченным:

- подготовлены и направлены Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей замечания к законопроекту № 605370-6 «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации и иные законодательные акты Российской Федерации», о введении муниципальных сборов;

- подготовлены и направлены Уполномоченному при Президенте

Российской Федерации по защите прав предпринимателей предложения по организации работы по подготовке соответствующих изменений в ст. 346^й НК РФ, предусматривающих при пропуске срока уплаты налога вместо утраты права на применение патентной системы налогообложения (ПСН) и перевода на общий режим налогообложения других последствий (например, начисление пени за просрочку уплаты, штраф, что-то иное, не связанное с запретом применять ПСН);

- подготовлены и направлены Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей предложения Министру финансов Российской Федерации по подготовке изменений в нормативные правовые акты Российской Федерации о праве налогоплательщика-организации уплачивать налоги, пени и штрафы наличными денежными средствами и регламентирующие порядок и условия такой уплаты;

- подготовлены и направлены Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей предложения в Банк России и в Минфин России о введении упрощенного порядка открытия субъектам предпринимательской деятельности расчетных счетов в другом банке в случае отзыва у банка, обслуживавшего их счета, лицензии;

- подготовлен проект изменений в пп. 28 п. 1 ст. 333^й НК РФ (по вопросу уплаты госпошлины).

Вопросы несовершенства налогообложения возникают и на муниципальном уровне. Рассматривая обращения предпринимателей Серовского городского округа по вопросу установления значений корректирующего коэффициента базовой доходности, учитывающего совокупность особенностей ведения на территории Серовского городского округа предпринимательской деятельности, облагаемой единым налогом на вмененный доход, установлено, что в городском округе в период с 2012 по 2015 годы проводится увеличение корректирующего коэффициента базовой доходности (К2). На 2015 год по некоторым видам деятельности он доведен до максимально возможного значения. При этом планируемый сбор налоговых поступлений по данному виду налога не выполняется, а фактически собранный имеет тенденцию к уменьшению. Исходя из информации, полученной от предпринимателей Серовского городского округа, ежегодно, начиная с 2013 года, общее количество малых предприятий и индивидуальных предпринимателей, работающих на территории округа, уменьшается. Возможно, что данное снижение в том числе связано и с постоянным увеличением корректирующего коэффициента.

До принятия нормативного акта, увеличивающего значение корректирующего коэффициента базовой доходности, обсуждение проекта нормативного акта с предпринимательским сообществом не проводилось.

Работа с предложениями, поступающими от предпринимательского сообщества в адрес представительных органов власти Серовского городского округа после принятия решения, также не ведется.

Из этого следует, что меры, направленные на сбор налогов: увеличение налоговой нагрузки без получения обратной связи от предпринимательского сообщества, особенно, когда сообщество пытается донести до власти свою позицию по данному вопросу, выбраны неверно, так как возникает экономический дисбаланс между возможностями предпринимательского сообщества и потребностями муниципальных бюджетов.

Рассмотренная ситуация наглядно демонстрирует, что налоговое регулирование на местном уровне без наличия четких ориентиров для определения налоговой нагрузки на бизнес экономически нецелесообразно.

На наш взгляд, к изменению ситуации может вести внесение в налоговое законодательство дополнения о том, что изменение корректирующего коэффициента базовой доходности возможно только при наличии результатов анализа инвестиционного климата и оценки состояния предпринимателей, находящихся на соответствующей системе налогообложения.

4. В сфере регулирования розничного оборота алкоголя (жалобы субъектов предпринимательской деятельности, ОРВ)

Розничная торговля алкогольной продукцией регулируется Федеральным законом от 22 ноября 1995 года № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (далее — Закон № 171-ФЗ).

В соответствии со статьей 16 названного закона Правительство Российской Федерации Постановлением 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» утвердило:

- Правила определения органами государственной власти субъектов Российской Федерации мест массового скопления граждан и мест нахождения источников повышенной опасности, в которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции;

- Правила определения органами местного самоуправления границ прилегающих к некоторым организациям и объектам территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции.

Общезвестно, что розничная продажа алкогольной продукции не допускается на территориях, прилегающих:

- а) к детским, образовательным, медицинским организациям и объектам спорта;
- б) к оптовым и розничным рынкам, вокзалам, аэропортам и иным местам массового скопления граждан и мест нахождения источников повышенной опасности, определенным органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- в) к объектам военного назначения.

Однако исходя из существующих формулировок указанных нормативных актов невозможно однозначно установить исчерпывающий перечень мест и прилегающих к ним территорий, где запрещена розничная продажа алкогольной продукции. Понятия «медицинская организация» и «объект спорта» не расшифрованы вообще, исходя из чего на практике возникают многочисленные вопросы.

Так, например, под объектами спорта понимаются только объекты, включенные во Всероссийский реестр объектов спорта, либо какие-то иные объекты спорта? Применительно к Свердловской области, в такой Всероссийский реестр включены только Центральный стадион.

Ответ на данный вопрос вообще содержится только в судебной практике, которая относит к объектам спорта, руководствуясь нормами ст. 2 Федерального закона от 04 декабря 2007 года № 329-ФЗ «О физическом культуре и спорте в Российской Федерации» любые объекты недвижимого имущества или комплексы недвижимого имущества, специально предназначенные для проведения физкультурных мероприятий и (или) спортивных мероприятий, в том числе спортивные сооружения. (Постановление ФАС Поволжского округа от 24.12.2013 по делу № А12-4722/2013 и Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 22.08.2013 по делу № А41-1903/13).

Однако при таком подходе остается неясным, относятся ли к объектам спорта многочисленные фитнес-центры, залы, спортивные в универсальных торгово-офисных центрах?

Также непонятно, по какой причине градация детских организаций осуществлена по Общероссийскому классификатору видов экономической деятельности, а классификация образовательных организаций — по факту наличия у них соответствующей лицензии?

Непонятно, что в рамках ст. 16 Закона № 171-ФЗ рассматривается под иными местами массового скопления граждан (какое количество человек необходимо для того, чтобы место было признано местом массового скопления граждан?) и местами нахождения источников повышенной опасности, а также объектами военного назначения. А также можно ли отнести к категории вокзалов автовокзалы и автостанции? Не будет ли в указанном случае расширения законодательно установленного перечня объектов, от которых рассчитывается расстояние, как, например, это сделано в Туринском городском округе (Постановление Главы Туринского городского округа от 01.07.2013 № 197 «Об определении границ прилегающих к некоторым организациям и объектам территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции на территории Туринского городского округа»)?

Действующим законодательством способ расчета расстояния от объектов, где запрещена розничная продажа алкогольной продукции, до границ его прилегающих территорий определяется органом местного самоуправления.

Однако отсутствие на уровне федерального закона или хотя бы закона субъекта предельных значений границ приводят к тому, что даже в рамках одного субъекта Российской Федерации размеры границ неоднобразны. Таким образом, фактически неодинаково положение субъектов предпринимательской деятельности.

В результате нормотворческой деятельности органов местного самоуправления на этот счет размеры расстояний в разных муниципалитетах совершенно полны и составляют от 10 м (Постановление Главы Поволжского городского округа от 03.06.2013 № 1381 «Об определении границ прилегающих к некоторым организациям и объектам территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции на территории Поволжского городского округа») до 3 500 м (Постановление Администрации Талицкого городского округа от 30.08.2013 № 273 «Об определении границ прилегающих к некоторым организациям и (или) объектам территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции на территории Талицкого городского округа»).

Разным является и порядок расчета указанных расстояний. Так, в одном случае расстояние определяется по пути кратчайшей пешеходной доступности (в Екатеринбурге), в другом — по окружности с центром в точке каждого входа для посетителей (в Камеиско-Уральском), в третьем — по прямой линии без учета естественных и искусственных преград от ближайшей к выходу с обособленной территории границы здания (сооружения), о входа для посетителей в стационарный торговый объект (в Нижнем Тагиле).

В рамках Закона № 171-ФЗ, устанавливающего императивные требования к месту размещения организации, осуществляющей розничную торговлю алкоголем, недопустим диспозитивный порядок определения таких требований, поскольку, это порождает на практике как злоупотребления со стороны самих субъектов предпринимательской деятельности, так и произвол органов местного самоуправления, и как следствие — неравные условия для предпринимателей при ведении ими одного и того же вида бизнеса.

Кроме того, в настоящее время у организаций, осуществляющих розничную торговлю алкоголем, существует проблема, которая заключается в том, что при открытии вблизи них объекта спорта, детской, образовательной, медицинской организации они (предприниматели) должны будут прекратить розничную продажу алкоголя на этой территории, независимо от срока действия лицензии, поскольку места продажи перестали удовлетворять требованиям законодательства в части расстояний от таких особых объектов.

То же самое происходит, если по каким-либо причинам органы местного самоуправления вносят изменения в существующие нормативные акты, устанавливающие расстояния (способ расчета, предельные величины) до границ особых объектов.

Следующая проблема. Аннулирование лицензий на розничную продажу алкогольной продукции в соответствии с действующими нормами не зависит от степени тяжести совершенного административного правонарушения, Росалкогольрегулирование, в отличие от судов, не имеет права принимать во внимание смягчающие обстоятельства при рассмотрении материалов о нарушениях лицензиатов. На практике это выглядит следующим образом.

ООО «СОЮЗ» было привлечено к административной ответственности за нарушение порядка ценнообразования.

Суть нарушения: у общества были обнаружены 7 бутылок водки емкостью 1 л, «Лебединая стая», с указанной ценой на ценниках 335 рублей, против установленной 170 руб. за 0,5 л, т.е. 340 рублей за 1 литр. Разница в ценах всего по торговой точке составила 35 рублей.

ООО «СОЮЗ» было подвергнуто штрафу на сумму 100 000 рублей, норма закона — статья 14.6. КоАП РФ «Нарушение порядка ценнообразования» в отношении размера наказания не устанавливает альтернативы — только 100 тыс. рублей. Суд по своему усмотрению не применил наказание ниже низшего предела.

Впоследствии, на основании Закона № 171-ФЗ и Постановления Правительства Российской Федерации № 824 от 14.08.2012, которым утверждено «Положение об аннулировании лицензий на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции во внесудебном порядке» «Росалкогольрегулирование» аннулировало лицензию на право розничной торговли алкогольной продукцией от 09.11.2011 года.

Налицо карательный характер мер воздействия, примененный к розничному лицу, без учета тяжести совершенного правонарушения и незначительности причиненного ущерба интересам государства и общества.

Кроме того, предусмотренный в настоящее время внесудебный порядок аннулирования лицензий, предусмотренный Законом № 171-ФЗ и названным Постановлением № 824, предусматривает двойное наказание за одно и то же правонарушение — штраф (КоАП) и аннулирование лицензии (не предусмотренное КоАП, но являющееся мерой административного воздействия).

Еще один вопрос, требующий решения. В п. 5 ст. 2 Закона № 171-ФЗ определяет, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе устанавливать дополнительные ограничения времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции, в том числе полный запрет на розничную продажу алкогольной продукции.

Пленум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в п. 12 постановления от 11.07.2014 № 47 «О некоторых вопросах практики применения арбитражными судами Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» разъяснил, что применительно к п. 2 ст. 1 Гражданского кодекса Российской Федерации соответствующие акты могут приниматься только законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, поскольку ими вводятся ограничения гражданских прав в сфере экономического оборота.

Руководствуясь этим, а также общедолевыми трендом на сокращение потребления алкогольной продукцией населением страны, Министерством агропромышленного комплекса и продовольствия Свердловской области был подготовлен проект Закона Свердловской области «О внесении изменений в Закон Свердловской области от 29 октября 2013 года № 103-ОЗ «О регулировании отдельных отношений в сфере розничной продажи алкогольной продукции и ограничения ее потребления на территории Свердловской области» (далее — Закон № 103-ОЗ).

Однако кроме этого (исключение из полномочий Правительства Свердловской области права устанавливать дополнительные ограничения времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции на территории Свердловской области, в т.ч. полный запрет на розничную продажу алкогольной продукции) законопроект предусматривал дополнительные, помимо предусмотренных Законом № 171-ФЗ, ограничения.

В результате изучения законопроекта в рамках процедуры оценки его регулирующего воздействия было установлено, что он является непрозрачным не только в части правовых вопросов, но также организационных и финансово-экономических обоснований:

- 1) объективно не может достичь предложенными им методами цели антиалкогольного регулирования — ограничение потребления алкогольной продукции;
- 2) отсутствуют экономические расчеты о его воздействии на регулируемые отношения и субъектов алкогольного рынка (скольких и каких предпринимателей коснется, какое количество торговых объектов будет закрыто, на сколько уменьшится число работников, какие потери понесет соответствующие бюджеты и фонды в результате снижения поступления налогов, обязательных платежей и т.д.);
- 3) запреты в основном касаются субъектов микро- и малого бизнеса в сфере торговли, общественного питания и производства, хотя их доля на алкогольном рынке незначительная, практически всю его часть занимают крупные сети и производители, для которых законопроектом практически нет ограничений;
- 4) объем уже существующих законодательных ограничений оборота алкогольной продукции достаточно значительный, необходимо не вводить новые, а повысить контроль уполномоченных органов за соблюдением уже введенных.

Уполномоченным в рамках ОРВ было подготовлено мотивированное заключение на законопроект и направлено в Министерство агропромышленного комплекса и продовольствия Свердловской области, Министерство экономики Свердловской области и Председателю комитета по аграрной политике, природопользованию и охране окружающей среды Законодательного Собрания Свердловской области.

Участие Уполномоченного в ОРВ по Закону № 103-ОЗ явилось положительным, заслуживающим внимания примером взаимодействия органов власти различного уровня с бизнес-сообществом.

Работа стала возможна и началась в результате взаимодействия Е.Н. Артох с предпринимателями из Ирбита и Екатеринбурга, Уральской торгово-промышленной палатой и Глав