



Уполномоченный по защите
прав предпринимателей
в Ярославской области

**ОТЧЕТ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
УПОЛНОМОЧЕННОГО**
по защите прав
предпринимателей
в Ярославской области
за 2014 год

Ярославль, 2014
www.ombudsmen-yar.ru



СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	4
1. Функционирование и развитие института уполномоченного по защите прав предпринимателей в Ярославской области.....	5
1.1. Создание института Уполномоченного в Ярославской области, организационное и ресурсное обеспечение его деятельности.....	5
1.2. Структура института Уполномоченного в Ярославской области.....	6
1.3. Формирование структуры общественных помощников Уполномоченного на муниципальном уровне.....	7
2. Мониторинг деятельности Уполномоченного, направленной на защиту нарушенных прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности в Ярославской области.....	9
2.1. Анализ обращений к Уполномоченному (по состоянию на 14.11.2014).....	9
2.2. Соответствие законодательства Ярославской области в сфере защиты прав предпринимателей Конституции РФ и федеральному законодательству.....	17
2.3. Практика реализации компетенции Уполномоченного: инструменты и механизмы деятельности.....	25
2.4. Обеспечение защиты прав и законных интересов предпринимателей в Ярославской области.....	28
2.4.1. Защита имущественных прав предпринимателей.....	28
2.4.2. Вопросы государственного регулирования предпринимательской деятельности: налогообложение, антимонопольное законодательство, лицензирование, вопросы организации и проведения конкурсных процедур, оказания государственной поддержки (субсидий, грантов), предоставления муниципальных и государственных услуг (работ).....	31
2.4.3. Защита предпринимателей в сфере соблюдения уголовно-процессуальных прав.....	34
2.5. Предложения по повышению эффективности деятельности Уполномоченного.....	36

3. Условия ведения предпринимательской деятельности в Ярославской области.....	38
3.1. Системные проблемы в различных сферах предпринимательства, и избыточные административные барьеры. Предложения по решению.....	38
3.2. Предложения по внесению изменений в нормативные правовые акты на региональном и федеральном уровне.....	39
Заключение	47
Приложение 1.....	48
Приложение 2.....	50
Приложение 3.....	61

Введение

Уважаемые коллеги!

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

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

Систематические встречи с предпринимателями свидетельствуют о том, что институт Уполномоченного актуален и востребован. Это неоднократно отмечали и сами предприниматели. Зачастую к нам обращаются как к последней инстанции. Большинство обращений, после рассмотрения по существу, не снимаются с контроля. В случае выявления новых обстоятельств, работа над ними возобновляется.

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

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

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

29 мая 2013 года депутатами Ярославской областной Думы был принят областной закон №25-3 «Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Ярославской области». Спустя всего месяц, 25 июня, на должность Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Ярославской области был утвержден Бакиров АльфирФидиевич. До этого времени на протяжении полугода он исполнял свои обязанности на общественных началах и уже в этом качестве проводил приемы предпринимателей, права и интересы которых были нарушены.

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

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

Приоритетной задачей аппарата Уполномоченного является содействие соблюдению прав и законных интересов предпринимателей на территории Ярославской области. Достигается это благодаря использованию нескольких инструментов. В частности, в течение всего 2014 года велось активное взаимодействие Уполномоченного с предпринимательским сообществом, а также его правовое просвещение по вопросам защиты своих законных интересов. Это помогало выявить имеющиеся в бизнес-среде проблемы и вовремя на них отреагировать. Стоит отметить, что в ходе сбора информации о системных проблемах предпринимателей Уполномоченный опирался не только на данные, собранные внутри региона, а запрашивал аналогичные сведения из разных субъектов России. Таким образом, все последующие инициативы бизнес-омбудсмена объединили мнения и предложения нескольких десятков региональных защитников бизнеса и приобрели значимость для десятков тысяч предпринимателей со всей страны. Во-вторых, благодаря оперативной

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

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

1.2. Структура института Уполномоченного в Ярославской области

В соответствии с Законом Ярославской области «Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Ярославской области» при Уполномоченном созданы общественные институты – Общественный экспертный совет, общественные приемные в муниципальных образованиях, назначены общественные помощники.

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

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

3) 3 июля 2014 года была открыта **Общественная приемная Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей Бориса Титова.** Эта приемная стала первичным звеном, куда попадают все обращения бизнесменов, прежде чем к их рассмотрению приступают юристы аппарата Уполномоченного. Руководитель приемной, адвокат Мария Пушкина, работающая на общественных началах по соглашению PROBONO, принимает

жалобы от предпринимателей, помогает им оформлять заявления и определять, входит ли та или иная проблема в компетенцию бизнес-омбудсмена.

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

1.3. Формирование структуры Уполномоченных на муниципальном уровне.

В соответствии с федеральным и региональным законами формирование института общественных помощников Уполномоченного началось еще в октябре 2013 года. Обсуждение кандидатур на должности общественных помощников проходило в ходе рабочих поездок бизнес-омбудсмена в муниципальные образования области. По итогам проведенных встреч на должности общественных помощников Уполномоченного в 2013 году были назначены 11 человек. В течение 2014 года у омбудсмена появилось еще 16 общественных помощников, которые представляют интересы Уполномоченного в муниципальных образованиях региона и разных отраслях бизнеса, а также оказывают содействие Уполномоченному в решении вопросов, входящих в его компетенцию.

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

За отчетный период были организованы и проведены 13 выездных встреч с предпринимателями в следующих муниципальных образованиях: город Рыбинск, город Переславль-Залесский, Переславский, Некоузский, Брейтовский, Даниловский, Пошехонский, Первомайский, Любимский, Рыбинский, Угличский, Мышкинский, Некрасовский муниципальные районы.

Встречи проходили с участием глав муниципальных образований, представителей органов местного самоуправления, прокуратуры и других контрольно-надзорных органов.

Основными формами работы общественных помощников являются:

- осуществление общественного контроля соблюдения прав и законных интересов предпринимателей в муниципальном образовании или отрасли;

- предварительное рассмотрение жалоб на нарушения прав и законных интересов предпринимателей, их консультирование и разъяснение компетенции Уполномоченного, порядка обращения к нему;

- организация и проведение личного приема предпринимателей по вопросам защиты их прав и законных интересов;

- взаимодействие с органами местного самоуправления по вопросам обеспечения и защиты прав и законных интересов предпринимателей;

- информирование Уполномоченного о состоянии соблюдения и защиты прав и законных интересов предпринимателей.

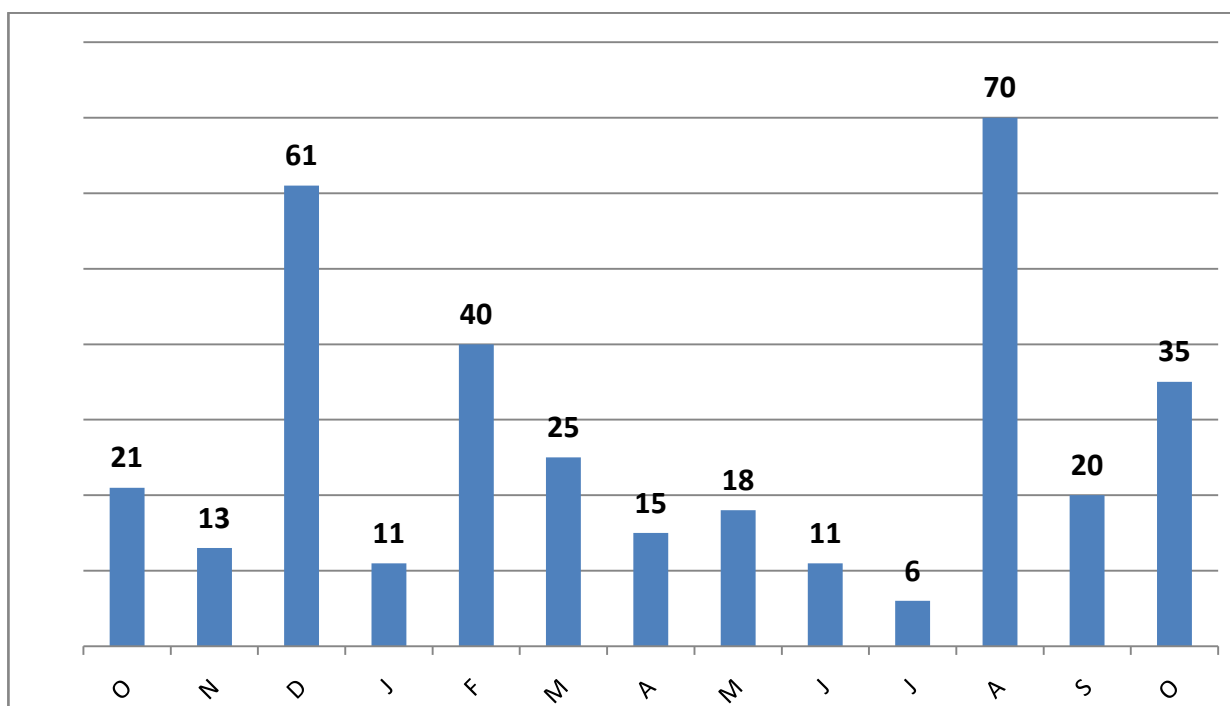
2. Мониторинг деятельности Уполномоченного, направленной на защиту нарушенных прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности в Ярославской области

2.1. Анализ обращений к Уполномоченному (по состоянию на 14.11.2014)

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

К отчетной дате в адрес Уполномоченного поступило **346 обращений**, включая индивидуальные и коллективные, письменные жалобы и устные консультации, информационные сообщения и обращения по правозащитной тематике, предложения об участии в совершенствовании действующего законодательства, а также о взаимодействии с общественными структурами.

Динамика поступлений обращений к Уполномоченному

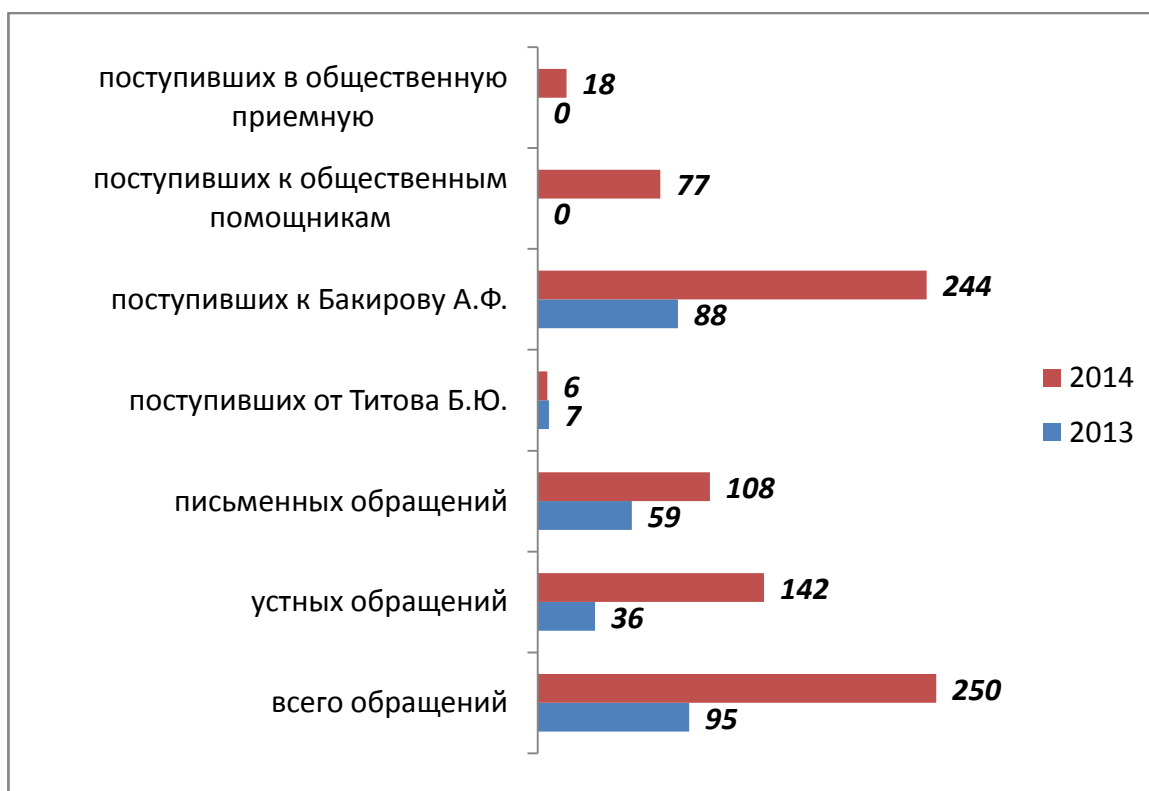


За отчетный период:

- 97,6 % всех заявителей обратились непосредственно в аппарат регионального Уполномоченного. Из них 30,8 % обращений поступило от общественных помощников Уполномоченного в интересах субъектов предпринимательской деятельности, 7,2% обращений поступило от руководителя общественной приемной при Уполномоченном при Президенте РФ по защите прав предпринимателей Пушкиной М.С. в интересах субъектов предпринимательской деятельности.

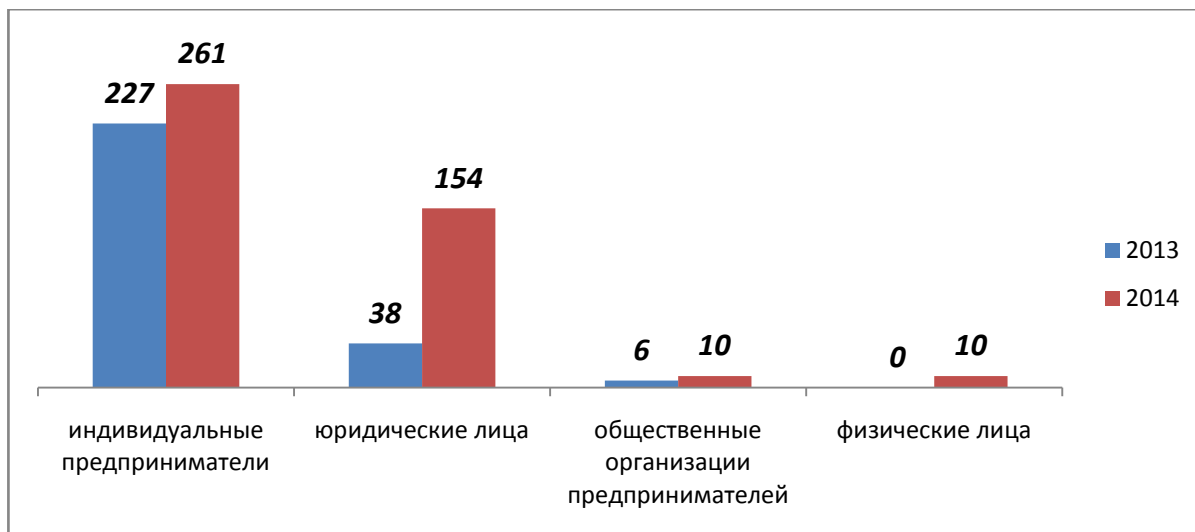
- 2,4 % жалоб было перенаправлено от Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей Бориса Юрьевича Титова.

Общие данные анализа обращений к Уполномоченному



Субъектный состав заявителей к отчетной дате расширился в 1,6 раза. Так, в адрес Уполномоченного обратилось **706 субъектов предпринимательской деятельности**: индивидуальных предпринимателей, юридических и физических лиц, а также общественных организаций предпринимателей. Наибольший процент обратившихся – это индивидуальные предприниматели (37% от всех обращений).

Данные анализа обращений по субъекту правовых отношений



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

- 51,6% обращений по вопросам информирования, предоставления разъяснений и устных консультаций о защите прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности;
- 34,5% жалоб о восстановлении или защите нарушенных прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности;
- 9,8% заявлений о содействии в реализации прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности;
- 4% предложений с рекомендациями субъектов предпринимательской деятельности по совершенствованию действующего законодательства.

Данные анализа по характеру обращения заявителей



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

- в 2013 году 40% (8 муниципальных образований области из 20);
- в 2014 году 60% (12 муниципальных образований области из 20).

Наибольший удельный вес обращений остается в областном центре – в городе Ярославле (69%). При этом был выявлен резкий подъем удельного веса обращений в городе Рыбинск – в 3,6 раза.

Данные анализа обращений по муниципальным образованиям

№ п/п	Наименование МО	Количество обращений по годам		Итого обращений:
		2013	2014	
1.	ГО г. Ярославль	58	180	238
2.	ГО г. Рыбинск	5	18	23
3.	Брейтовский МР	0	4	4
4.	Гаврилов-Ямский МР	2	0	2
5.	Даниловский МР	0	15	15
6.	Некрасовский МР	1	1	2
7.	Переславский МР	15	11	26
8.	Пошехонский МР	0	4	4
9.	Ростовский МР	2	7	9
10.	Тутаевский МР	0	6	6
11.	Угличский МР	6	4	10
12.	Ярославский МР	6	1	7
	ВСЕГО:	95	251	346

Проблемные вопросы, поднимаемые в обращениях, включают в себя:

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

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

Данные анализа по тематике обращения предпринимателей

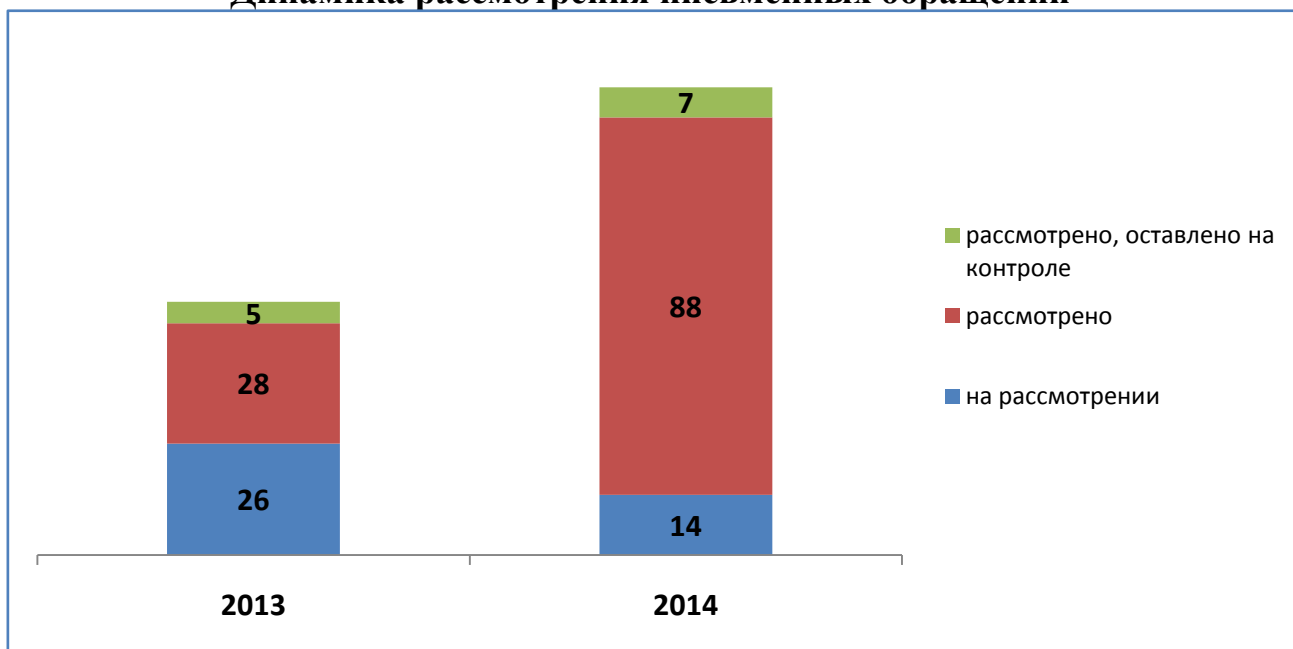
№ п/п	Вопросы, с которыми обратились предприниматели	Количество обращений		
		2013	2014	Итого
1.	<i>Правовое просвещение и информирование предпринимателей, включая:</i>	36	142	178
1.1.	Разъяснения порядка подачи обращения Уполномоченному, оформления документов	22	37	59
1.2.	Повышение правовой грамотности предпринимателей, формирование правильного понимания и применения действующего законодательства	36	142	178
1.3.	Правовое просвещение о способах защиты прав и интересов предпринимателей	12	29	41
2.	<i>Вопросы восстановления или защиты прав и законных интересов предпринимателей, включая:</i>	39	82	121
2.1.	Вопросы, связанные с имущественными правами и интересами предпринимателей	17	29	46
2.2.	Вопросы, связанные с неимущественными и иными правами и интересами предпринимателей	22	53	75
3.	<i>Вопросы о содействии в реализации прав и законных интересов предпринимателей, включая:</i>	16	16	32
3.1.	Вопросы, связанные с имущественными правами и интересами предпринимателей	9	2	11
3.2.	Вопросы, связанные с неимущественными и иными правами и интересами предпринимателей	7	14	21
4.	<i>Предложения с рекомендациями предпринимателей по совершенствованию действующего законодательства, включая:</i>	5	14	19
4.1.	Предложения о внесении изменений в федеральное законодательство	2	6	8

4.2.	Предложения о внесении изменений в региональное законодательство	2	3	5
4.3.	Подготовка предложений в проекты законов федерального и регионального уровня	-	3	3
4.4.	Подготовка заключений на проекты нормативных правовых актов Ярославской области, правовая экспертиза нормативных правовых актов	1	2	3

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

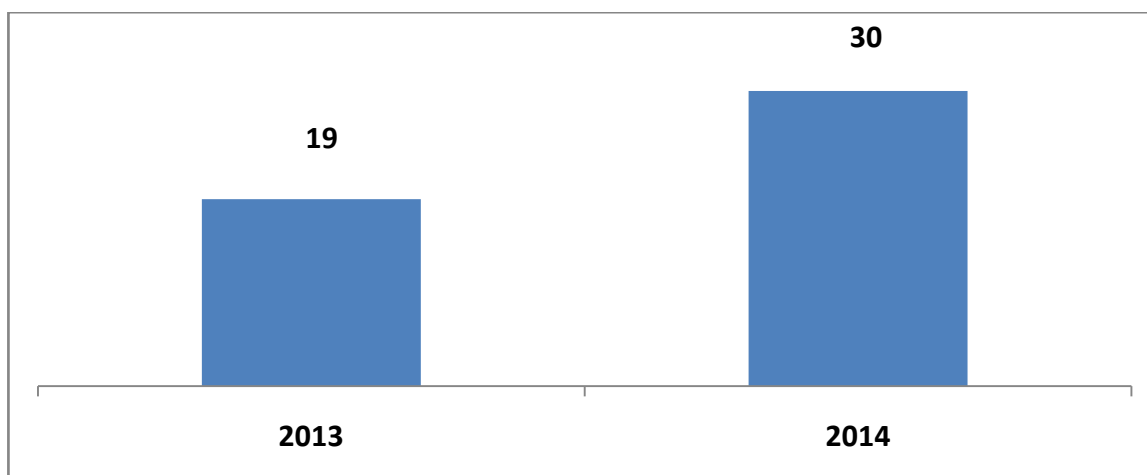
Процент рассмотренных обращений на отчетную составляет более **80%**. При этом, **10%** от всех рассмотренных письменных обращений остаются на контроле у Уполномоченного.

Динамика рассмотрения письменных обращений



Рассмотрение обращений и жалоб граждан проводится в соответствии с требованиями федерального и регионального законодательства об уполномоченных по защите прав предпринимателей. **Динамика успешности рассмотренных письменных обращений возросла 1,5 раза по сравнению с 2013 годом. Из 121 обращения о восстановлении или защиты прав предпринимателей в 30 случаях права предпринимателей были восстановлены, виновные лица привлечены к ответственности.**

Динамика успешности рассмотренных письменных обращений



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

Меры, принятые Уполномоченным при рассмотрении письменных обращений:

- Инициированы проверки в надзорных и контрольных органах (прокуратура, правоохранительные органы, УФАС) – 151 обращений;
- Содействие в судебной защите – 6 обращений (по 3 обращениям судом вынесены положительные решения);
- Направление органам государственной власти и органам местного самоуправления мотивированных предложений – 11 (4 мотивированных предложений удовлетворены);
- Проведены переговоры по урегулированию конфликтных ситуаций с заключением достигнутых соглашений – 12;
- Использовано право посещения места содержания обвиняемого – 1;
- Оказание поддержки путем направления в соответствующие структуры ходатайства – 2;
- Направление обращений в части переквалификации деяний по Уголовному кодексу РФ в адрес АНО Центр общественных процедур «Бизнес против коррупции» - 3 уголовных дела.

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

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

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

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

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

В силу подпункта 9 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти

субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения относится, в числе прочих, организация и осуществление региональных и межмуниципальных программ и проектов в области развития субъектов малого и среднего предпринимательства.

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

Анализ действующего законодательства Ярославской области в рассматриваемой сфере правоотношений

По состоянию на 14.10.2014 в федеральном регистре нормативных правовых актов субъектов РФ со статусом действующие имеют **более 82 актов Ярославской области, регулирующие отношения в сфере содействия развитию субъектов предпринимательства.**

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

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

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

- Закон Ярославской области от 06.05.2008 № 20-з «О развитии малого и среднего предпринимательства»;
- Закон Ярославской области от 07.11.2012 № 47-з «О введении на территории Ярославской области патентной системы налогообложения»;
- Закон Ярославской области от 18.12.2005 № 83-з «О государственном регулировании инвестиционной деятельности на территории Ярославской области»;
- Закон Ярославской области от 29.05.2013 № 25-з «Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Ярославской области»;
- Закон Ярославской области от 04.03.2003 № 10-з «О государственной поддержки и развитии лизинга в агропромышленном комплексе Ярославской области» и иные законодательные акт.

В рамках рассмотрения обращений предпринимателей особое внимание уделяется мониторингу и анализу действующих законов и нормативных

правовых актов, а также разрабатываемым проектам, а также осуществлению правовой экспертизы.

Проблемы федерального законодательства, устанавливающие необоснованное применение норм

За отчетный период были выявлены ряд пробелов в действующих нормах федерального законодательства, предполагающие чрезмерную свободу либо выборочному изменению объема прав.

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

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

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

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

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

Проблемы регионального законодательства, ухудшающие положение субъектов предпринимательской деятельности

1. О кадастровых ошибках.

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

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

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

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

Факт принятия постановления Правительством области с нарушениями был установлен в судебном порядке. Судом определено, что решение о

необходимости исправления кадастровой ошибки принято с существенными недостатками, порядок принятия указанного постановления также нарушен, что является основанием для признания его недействующим с момента принятия. Материалами судебного дела установлено, что в 2013 году Управление Росреестра по Ярославской области выявило кадастровую ошибку, допущенную Ярославским филиалом ФГУП «Ростехинвентаризация – Федеральное БТИ» в 2010-2011 года при выполнении работ по государственной кадастровой оценке земель в составе населенных пунктов, расположенных на территории Ярославской области. Ошибка была допущена при построении статистических моделей, на основе которых рассчитывались удельные показатели кадастровой стоимости земельных участков в составе земель, отнесенных к 5 виду разрешенного использования на территории городов Ярославля и Рыбинска. Управление Росреестра по Ярославской области приняло решение о необходимости исправления кадастровой ошибки. Судом было установлено, что такое решение не отвечает требованиям, установленным п. 5 ст. 28 Закона № 221-ФЗ, т.к. в решении отсутствует указание на дату выявления такой ошибки, ее описание с обоснованием квалификации соответствующих сведений как ошибочных, а также указание, в чем состоит необходимость исправления такой ошибки. При этом при пересчете кадастровой стоимости 2476 земельных участков, расположенных на территории городов Ярославля и Рыбинска, в рамках гарантийных обязательств оценщик по собственному усмотрению изменил количество и состав факторов стоимости, использовавшихся для построения статистических моделей, на основе которых рассчитывались удельные показатели кадастровой стоимости.

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

2. Правоприменительная практика в части предоставления торговых мест

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

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

Так, Арбитражный суд Ярославской области по делу № А82-3890/13, основываясь на положениях формы договора, признал отсутствие у

управляющей рынком компании обязанности мотивировать для пользователя увеличение стоимости услуг.

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

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

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

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

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

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

Кроме того, признано незаконным полномочие управляющей рынком компании по взиманию штрафа с хозяйствующих субъектов за осуществление деятельности по продаже товаров без карточки продавца (в отсутствие у управляющей компании данных полномочий). Данное обязательство безусловно препятствует осуществлению деятельности хозяйствующим субъектам на рынке, поскольку продавцы вынуждены нести дополнительные финансовые затраты, связанные с оплатой штрафа.

Более того, согласно условиям формы договора за неоднократное нарушение пункта 2.1.8 договора может повлечь за собой досрочное его расторжение в одностороннем порядке, что может впоследствии повлиять на

фактическое прекращение предпринимательской деятельности и ликвидацию хозяйствующего субъекта.

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

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

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

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

- отсутствуют четкие требования к оборудованию торгового места.

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

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

Согласно приказу департамента от 30.12.2013 № 184-э/тп установлен размер платы за технологическое присоединение энергопринимающих устройств максимальной мощностью, не превышающей 15 кВт включительно, к электрическим сетям ОАО «Ярославская городская электросеть». Размер платы установлен 466 рублей 10 копеек (без НДС) для юридических лиц и 550 рублей (с НДС) для физических лиц. Рассматривая жалобу предпринимателя о требованиях «Яргоэлектросети» завышенной платы, было выявлено, что размер платы для индивидуальных предпринимателей не был установлен нормативным правовым актом. При этом, индивидуальный предприниматель не может быть отнесен ни к юридическим, ни к физическим лицам. После направления мотивированного предложения факт наличия правового пробела был признан. В настоящее время вносятся необходимые изменения.

4. Патентная система налогообложения

В соответствии с законом Ярославской области от 08.11.2012 № 7-з «О введении на территории Ярославской области патентной системы

налогообложения» стоимость патента для розничной торговли, осуществляемой через объекты стационарной торговой сети, определялась в зависимости от площади торгового зала, а для розничной торговли, осуществляемой через объекты стационарной торговой сети, не имеющие торговых залов, а также через объекты нестационарной торговой сети определялась от количества обособленных объектов. Данное положение создавало неравные условия для субъектов предпринимательской деятельности, которые имеют небольшие по площади торговые места на объектах нестационарной торговой сети.

С учетом ситуации в адрес Губернатора области было направлено предложение об организации дополнительного экономического анализа деятельности соответствующих налогоплательщиков и принятия решения о внесении изменений в указанный выше закон. Предложение было рассмотрено.

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

5. Ограничение условий розничной продажи алкогольной продукции

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

Вместе с тем, с учетом практики применения установлено, что предъявляемым федеральным законодательством требования к организациям и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим розничную продажу алкогольной продукции, могут отвечать не только субъекты предпринимательской деятельности, сведения о которых внесены в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним, но и иные, права которых на недвижимое имущество зарегистрированы в ином предусмотренном федеральным законодательством порядке. Так, из обращения

предпринимателя следовало, что объект недвижимости зарегистрирован в Едином государственном судовом реестре Российской Федерации.

С учетом сложившейся ситуации было предложено региональную норму привести в соответствие с содержанием нормы, предусмотренной пп. 3 п. 3.2 ст. 19 Федерального закона от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции», которая не влечет для субъектов предпринимательской деятельности негативных последствий в виде нарушений их прав и законных интересов со стороны органов власти и должностных лиц.

2.3. Практика реализации компетенции Уполномоченного: инструменты и механизмы деятельности

Институт Уполномоченного в стране был учрежден Указом Президента РФ от 22 июня 2012 г. № 879 и Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации», которым урегулированы непосредственно его правовой статус, полномочия и механизм деятельности.

Создание данного института продиктовано необходимостью преодоления имеющих место на практике административных барьеров, бюрократического давления, коррупционных проявлений в предпринимательской среде со стороны органов государственной власти и их должностных лиц, которые не в силах самостоятельно разрешить субъекты предпринимательской деятельности.

Деятельность Уполномоченного дополняет существующие средства защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, не отменяет и не влечет пересмотр компетенции государственных органов. Но в то же время нельзя и отрицать факт, что деятельность Уполномоченного в некоторых случаях носит публичный характер, поскольку непосредственно связана с выполнением правозащитных функций. Уполномоченный выступает структурой, принимающей на себя ряд публичных функций, обладающих известной правозащитной направленностью.

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

Как следует из анализа общего смысла и содержания компетенции Уполномоченного, его первоочередной задачей служит защита прав и законных интересов представителей бизнес-сферы на территории нашего региона и страны в целом. Кроме того, несомненна и очевидна контрольная функция Уполномоченного, которая наиболее часто связывается с контролем над соблюдением прав предпринимателей органами государственной и местной властью.

В то же время практика подтверждает, что проблемы предпринимателей с властью постепенно перетекают в отношения внутри самого бизнес-сообщества. Статистика свидетельствует, что более 24 % жалоб от их общего количества, поступивших в адрес Уполномоченного, посвящено нарушению личных (гражданских) прав и свобод. Между тем статистика содержания обращений предпринимателей (36%) в аппарат Уполномоченного свидетельствует о конфликтах бизнесменов не с властью, а между собой. Все это также говорит о низком уровне корпоративной этики бизнес-сообщества и низкой культуре современного предпринимателя.

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

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

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

- беспрепятственно посещать органы государственной власти и органы местного самоуправления, предъявив служебное удостоверение;
- получать от них всю необходимую информацию;
- обращаться в суд с заявлением о признании недействительными решений государственных и муниципальных органов (исключая прокуратуру, следственный комитет и судебные органы);
- обращаться в суд с исками о защите прав предпринимателей и групп предпринимателей (юридических лиц);
- посещать обвиняемых и осужденных по "бизнес-статьям" без специального разрешения в местах содержания под стражей и учреждениях, исполняющих уголовные наказания;
- участвовать в выездных проверках предприятий государственными органами;
- направлять предложения об отмене или изменении нормативных правовых актов, регулирующих предпринимательскую деятельность.

Расширение деятельности Уполномоченного, а также ее открытость предполагаются через создание экспертных, консультативных и общественных

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

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

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

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

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

Таковыми полномочиями могут быть:

- учет мнения Уполномоченного в судебном процессе при рассмотрении уголовных дел в отношении предпринимателей;
- привлечение специалистов и содействие предпринимателям в сборе дополнительных доказательств по уголовным делам;
- право обжалования незаконных и необоснованных действий органов следствия и дознания.

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

2.4.1. Защита имущественных прав предпринимателей

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

Более чем 37% от всех обращений к Уполномоченному составляют вопросы, связанные с защитой имущественных прав и законных интересов предпринимателей. К рассматриваемым вопросам в отчетном периоде можно отнести:

- установление и повышение ставок арендной платы за земельные участки;
- изменение границ земельных участков, изменение функционального назначения земельных участков;
- изъятие торговых помещений с целью продажи, сноса временных торговых сооружений;
- демонтаж рекламных конструкций;
- нарушение регламента выдачи разрешений на установку рекламных конструкций;
- заключение договоров с собственниками помещений на возмещение затрат на содержание торговых помещений;
- использование преимущественного права на приобретение недвижимости;
- одностороннее изменение условий договора аренды на недвижимое имущество;
- оценка имущества органами местного самоуправления при продаже недвижимого имущества и пр.

Рассмотрим некоторые из выявленных проблем, разрешившиеся успешно.

Арендная плата.

В рамках проведения проверки действия мэрии города Ярославля по повышению ставок арендной платы за земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности, выделяемые под временные сооружения, было установлено, что в 2013 году мэрией города Ярославля было принято

постановление № 516 «О порядке расчета арендной платы за земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности города Ярославля», существенно ущемляющие права предпринимателей.

Приложение №2 к постановлению мэрии г. Ярославля от 13.03.2013 №516 «О порядке расчета арендной платы за земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности города Ярославля» в части пунктов 8 и 8.1 Решением Арбитражного суда Ярославской области от 24.09.2013 по делу А82-6223/2013 признано не соответствующим основным принципам определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, установленным Постановлением Правительства РФ от 16.07.2009 №582 «Об основных принципах определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и о Правилах определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации».

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

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

Отказ в заключении договора аренды.

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

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

Отказ включения киосков в схему временных построек.

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

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

Функциональное изменение назначения земельных участков.

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

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

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

Уполномоченным были направлены письма Председателю муниципалитета города Ярославля, Прокурору города Ярославля, Первому заместителю Губернатора области - Председателю Правительства области, руководителю Департамента архитектуры и развития города мэрии города Ярославля, Первому заместителю мэра города Ярославля.

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

Отказ в выдаче разрешения на установку и эксплуатацию рекламной конструкции.

Индивидуальный предприниматель выиграл аукцион на право заключения договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции на земельном участке, находящемся в муниципальной собственности. Между тем, администрация отказала ему в выдаче разрешения на установку и эксплуатацию рекламной конструкции в связи с непредоставлением индивидуальным предпринимателем некоторых документов, в том числе тех, которые администрация в данном конкретном случае не вправе требовать. В целях принятия мер Уполномоченным был направлен запрос в администрацию с указанием на неправомерность действий в части требования у ИП документов в нарушение перечня установленного ФЗ «О рекламе» а также направлена информация в Переславскую межрайонную прокуратуру. Межрайонным прокурором в адрес мэра г. Переславля-Залесского было внесено представление за нарушение законодательства РФ о рекламе.

Преимущественное право на приобретение недвижимого имущества.

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

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

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

Целью государственного регулирования предпринимательской деятельности является создание определенных условий, обеспечивающих

нормальное функционирование экономики в целом, стабильное участие субъектов предпринимательской деятельности в разделении труда и получение от этого оптимальных выгод.

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

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

Уплата налогов и сборов.

Обращение об оказании правовой поддержки в защите нарушенных интересов субъекта предпринимательской деятельности при оспаривании решения №11 от 06.08.2013 Межрайонной ИФНС России №1 по Ярославской области по вопросам правильности исчисления и своевременности уплаты налогов и сборов. Было установлено, что Инспекция неправомерно приняла решение о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения по ст.122, ч.1 ст.119 и ч.1 статьи 126 и предложения уплатить налог на прибыль и налог на добавленную стоимость.

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

Исполнение договоров (контрактов).

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

Заявитель являлся победителем открытого одноэтапного конкурса без предварительного квалификационного отбора на право заключения указанного выше договора согласно протоколу заседания конкурсной комиссии по оценке конкурсных заявок. Заказчик различными способами уклонялся от выполнения условий договора. При этом неисполнение условий договора Исполнителем (вследствие неисполнения условий договора Заказчиком) влечет применение мер ответственности, подрыву репутации надежного и добросовестного контрагента.

Управлением Федеральной антимонопольной службы по Ярославской области нарушений антимонопольного законодательства в Заказчика не выявлено. Городской прокуратурой в ходе проведенной проверки установлены нарушения требований Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»,

Гражданского Кодекса Российской Федерации. В адрес главы Администрации Рыбинского муниципального района внесено представление.

Нарушения антимонопольного законодательства.

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

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

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

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

Оказание финансовой поддержки предпринимателям.

В аппарат Уполномоченного обратился предприниматель, который указал, что городская целевая программа содействия развитию малого и среднего предпринимательства на 2009-2011 годы, утвержденная постановлением мэрии г. Ярославля от 28.08.2009 № 2951, предусматривала предоставление субсидии в сфере здравоохранения на возмещение части затрат на закупку оборудования, сырья и расходных материалов.

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

предусматривает финансовой поддержки в сфере здравоохранения по этим позициям.

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

В адрес органа исполнительной власти области направлено мотивированное предложение о внесении изменений в ОЦП развития субъектов малого и среднего предпринимательства ЯО на 2013-2015 годы.

По итогам рассмотрения мотивированного заключения в 2015 году область запланировала включить в перечень мероприятий ОЦП субсидирование части затрат субъектов малого и среднего предпринимательства по коду ОКВЭД 85 «Здравоохранение и предоставление социальных услуг».

2.4.3. Защита предпринимателей в сфере соблюдения уголовно-процессуальных прав

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

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

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

- возбуждение уголовного дела в отношении предпринимателей;
- рейдерский захват, вывод денежных средств субъектов предпринимательской деятельности;
- применение и изменение мер пресечения в отношении обвиняемых (подозреваемых) в совершении преступлений, предусмотренных ст. 159 УК РФ;
- проведение гласных оперативно-розыскных мероприятий, блокирующих ведение бизнеса;
- заключение под стражу в нарушение ст. 152 УПК РФ;

- жалобы на уголовное преследование и вынесение неправоудного приговора;

- жалобы на действия правоохранительных органов, связанные с проверкой сообщения о преступлении в порядке ст. 144 УПК РФ (необоснованное изъятие документов);

- оказание содействия в освобождении от уголовной ответственности, переводе в иную колонию.

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

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

- правовая незащищенность бизнеса, возникающая при проведении гласных оперативно-розыскных мероприятий (обследованиепомещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств);

- проблемы продления сроков следствия по уголовным делам;

- процессуальные последствия при изъятии предметов, используемых в предпринимательской деятельности и признанных вещественными доказательствами по уголовным делам;

- проблемы применения мер пресечения к субъектам предпринимательской деятельности;

- нечеткое разграничение составов преступлений, предусмотренных ст.159, 159.2 и ст.159.4 УК РФ, влияющее на соразмерность уголовной ответственности и сроков давности привлечения к уголовной ответственности предпринимателей;

- недостаточность правовой компетенции уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах РФ в защите прав предпринимателей, обратившихся по вопросам уголовного преследования.

Эти вопросы будут рассмотрены в рамках Всероссийского совещания региональных уполномоченных в г.Москве 9.12.2014 года.

2.5. Предложения по повышению эффективности деятельности Уполномоченного

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

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

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

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

Практика реализации компетенции регионального уполномоченного показала недостаточность объема полномочий для эффективной защиты прав субъектов предпринимательской деятельности.

Одним из перспективных механизмов защиты прав и законных интересов предпринимателей может стать функционирование института уполномоченных по защите прав предпринимателей. Поэтому уполномоченные по защите прав предпринимателей должны обладать определенными процессуальными полномочиями, то есть фактически стать субъектами уголовного процесса.

Только при наличии определенных процессуальных полномочий институт уполномоченных сможет быть действительно эффективным механизмом защиты предпринимателей от незаконного и необоснованного уголовного преследования.

Законопроектом № 509712-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты РФ», внесенным в Государственную Думу РФ 28 апреля 2014 года, предлагается дополнить УПК РФ статьей 16.1, в которой предусматривается право Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей для разрешения поступивших в его адрес жалоб вправе знакомиться с протоколом задержания, постановлением о применении меры пресечения, протоколами следственных действий, произведенных с участием подозреваемого, обвиняемого, в интересах которого поступила жалоба, иными документами, которые предъявлялись либо должны были предъявляться этому подозреваемому, обвиняемому, с уголовными делами, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу, а также с прекращенными производством делами и материалами, по которым отказано в возбуждении уголовных дел.

Данную норму также необходимо распространить и на региональных уполномоченных.

Предложения уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации.

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

Предложения по изменениям в Федеральном законодательстве представлены в приложении 1.

3. Условия ведения предпринимательской деятельности в Ярославской области

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

Текущее состояние предпринимательской среды во многом зависит от эффективности методов государственного управления, регулирования и контроля, а также наличием системных проблем в этой сфере. Подобные проблемы связаны, прежде всего, с неправильным функционированием систем и, как правило, накапливаются, как снежный ком. В итоге подобные проблемы приводят к негативным последствиям для субъектов предпринимательской деятельности. Признаками системных проблем являются:

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

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

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

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

- правоприменение законодательства о рекламе в части утверждения органами местного самоуправления Схемы размещения рекламных конструкций;
- правоприменение Правил определения органами местного самоуправления границ прилегающих к некоторым организациям и объектам территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции;

- конкурсного отбора перевозчиков при организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом.

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

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

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

- внесение изменений в федеральное законодательство – 8 предложений;
- внесение изменений в региональное законодательство – 5 предложения;
- подготовку предложений в проекты законов федерального и регионального уровня – 3 предложения.

Предложения по внесению изменений в федеральное законодательство.

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

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

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

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

- предельные границы объемов размещения заказов в случае наличия конкурентных поставщиков в размере не более 20 процентов от совокупного

годового объема закупок, предусмотренного планом-графиком государственного заказчика;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- части 2 статьи 346.43 Налогового кодекса РФ изложить виды деятельности исходя из перечня общероссийского классификатора видов

экономической деятельности, утвержденного постановлением Госстандарта РФ от 06.08.1993 № 17;

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

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

7. Предложения по пересмотру нормы об ограничении розничной продажи табачных изделий в организациях здравоохранения, организациях культуры, физкультурно-спортивных организациях на территориях и помещениях образовательных организаций, а также на расстоянии менее чем ста метров от границ территорий образовательных учреждений, в части изменения требования остометровой зоны, установленной Федеральным законом от 10.07.2001 № 87-ФЗ «Об ограничении курения табака».

8. Внесение изменений в ст. 37 Федерального закона от 08.02.1998 № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью».

Предложения по внесению изменений в региональное законодательство.

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

Приведение ч. 2 ст. 3 Закон Ярославской области от 02.04.2013 № 13-з «Об отдельных вопросах розничной продажи алкогольной продукции в Ярославской области» в соответствии с пп. 3 п. 3.2 ст. 19 Федерального закона от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции».

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

потенциально возможного к получению дохода в зависимости от места ведения бизнеса.

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

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

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

Подготовка предложений в проекты законов.

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

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

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

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

2. Предложения по поправкам к проекту федерального закона № 472515-6 «О государственном регулировании деятельности по перевозке пассажиров и

багажа легковым такси в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

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

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

В 2014 году по инициативе Уполномоченного было проведено социологическое исследование состояния предпринимательской деятельности на территории Ярославской области. Материалы исследования выложены на официальном сайте Уполномоченного www.ombudsmen-yar.ru. Степень доверия бизнеса к органам власти представлена в приложении 3.

У аппарата Уполномоченного сложились рабочие деловые взаимоотношения со всеми государственными органами. Со многими из них подписаны Соглашения о сотрудничестве и взаимодействии. В практической сфере вопросы защиты прав предпринимателей решаются в зависимости от стадии и правового регулирования того или иного конфликта. Как правило, со стороны органов власти и местного самоуправления существует принципиальный правовой и деловой подход. Подавляющее большинство глав муниципальных образований создает в рамках компетенции максимально возможные условия для ведения бизнеса. Предприниматели имеют возможность напрямую выходить на глав муниципальных образований и решать свои вопросы. По оценкам предпринимателей наибольшим уважением в их среде пользуется руководство Гаврилов-Ямского, Мышкинского, Некрасовского, Первомайского, Пошехонского, Рыбинского, Угличского муниципальных районов.

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

Меры по улучшению инвестиционного климата.

Основные положения, зафиксированные в резолюции в ходе отчета, который делал Уполномоченный на конференции в декабре 2013 года, в целом выполнены. Принципиальные предложения, касающиеся, прежде всего снижения налогового бремени на предпринимателей, совершенствования законодательства, создания условий для инвестиционной привлекательности региона направлялись федеральному Уполномоченному Б.Ю. Титову, ряд

позиций вошли в доклад Президенту России В.В. Путину, оформлены в установленном порядке законодательными инициативами.

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

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

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

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

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

К положительным тенденциям следует отнести:

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

Предложения по устранению неблагоприятных факторов звучат на площадках многих форумов. Они очевидны и не требуют каких-либо дополнительных финансовых вливаний со стороны государства. Бизнес говорит только одну фразу: «Не мешайте работать».

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

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

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

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

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

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

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

В целях повышения инвестиционной привлекательности Ярославской области предлагаем:

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

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

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

Заключение

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

В организационном плане для аппарата Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Ярославской области в основном созданы необходимые условия, чтобы в тесном взаимодействии с государственными органами законодательной и исполнительной власти, общественными институтами, бизнес-сообществом выполнять свои функции в интересах предпринимателей Ярославской области.

Приложение 1

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

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

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

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

2. Внесение изменений в Уголовно-процессуальный кодекс РФ:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

пунктом 15 следующего содержания:

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

пункт 6 считать соответственно пунктом 16;

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

Анализ системных проблем, выявленных в 2014 году.

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

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

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

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

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

В порядке разрешения проблемы правоприменения законодательства о рекламе, для определения развития региональных рынков наружной рекламы на ближайшие 5-10 лет, разработан проект технического регламента, который внесен на рассмотрение в Ярославскую областную Думу в качестве федеральной законодательной инициативы от Ярославской области.

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

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

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

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

в границы территории, прилегающей к организации и (или) объекту, указанным в пункте 1 постановления, включаются: обособленная территория (при наличии таковой) и территория, определяемая путем замера расстояния, установленного в соответствии с пунктом 1 постановления, по радиусу:

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

обособленную территорию организации и (или) объекта, указанных в пункте 1 постановления;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

В соответствии с пунктом 2 Правил розничная продажа алкогольной продукции не допускается на территориях, прилегающих: к детским, образовательным, медицинским, организациям и объектам спорта; к оптовым и розничным рынкам, вокзалам, аэропортам и иным местам массового скопления граждан и местам нахождения источников повышенной опасности, определенным органами государственной власти субъектов Российской Федерации; к объектам военного назначения (далее также – социально-значимые объекты).

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

В соответствии с пунктом 5 Правил дополнительная территория определяется:

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

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

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

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

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

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

Вместе с тем, согласно указанным схемам, необоснованно увеличено расстояние до границ прилегающих территорий к социально-значимым объектам, имеющим обособленную территорию. В силу пункта 4 Правил, обособленная территория является одной из составляющих прилегающей территории. Между тем на схемах при определении зоны прилегающей

территории обособленная территория не учитывается: точкой отсчета измерения расстояния до границ прилегающей территории, установленного постановлением мэра в размере 20 м или 50 м, является вход на обособленную территорию, при этом сама обособленная территория, как часть прилегающей территории, не учитывается.

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

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

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

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

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

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

Лицензирующий орган – департамент агропромышленного комплекса и потребительского рынка Ярославской области при принятии решения о выдаче лицензии руководствуется схемами границ прилегающих территорий, утвержденными распоряжением заместителя мэра г. Ярославля.

При частичном попадании здания в границы прилегающей территории, с учетом того, что на схеме не обозначен вход в стационарный торговый объект, у департамента отсутствуют полномочия и возможность установить расположение входа в торговый объект по отношению к границам прилегающей территории, что влечет отказ в выдаче лицензии (дела,

рассмотренные Арбитражным судом Ярославской области: № А82-16222/2013; А82-6578/2014; А82-6795/2014; А82-6979/2014; А82-7618/2014; А82-7727/2014).

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

Вопрос правоприменения решается в судебном порядке.

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

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

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

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

При этом, согласно конкурсной документации заявка на участие должна содержать сведения о наличии у конкурсанта на праве собственности или на ином законном праву транспортных средств, планируемых к использованию для выполнения пассажирских перевозок, а также отвечающих по техническому состоянию предмету открытого конкурса и требованиям, установленным действующим законодательством Российской Федерации. Для улучшения качества обслуживания населения предприниматели представили в конкурсную комиссию документы о том, что готовы закупить необходимое количество новых автобусов 2014 года выпуска по 25 посадочных мест каждый. Однако, несмотря на то, что к заявке были приложены договоры лизинга, заключенные транспортной лизинговой компанией, предприниматели были отстранены от участия в конкурсе. Победа в конкурсе была отдана предпринимателю, имеющему старые автобусы (2009, 2010, 2011 годов выпуска), лицензионные нарушения и учетные данные о ДТП (с пострадавшими по вине водителя). Как пояснили в конкурсной комиссии, вышеуказанных договоров лизинга недостаточно, на конкурс должны быть представлены транспортные средства,

имеющиеся у участников конкурса в наличии, то есть приобретенные и зарегистрированные в органах ГИБДД.

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

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

Гражданское законодательство устанавливает виды договоров перевозки, права и обязанности сторон по договору перевозки, но непосредственно не содержит норм об организации заключения договоров перевозки пассажиров. Согласно ст. 3 ГК РФ законодательство субъектов РФ и муниципальных образований не входит в гражданское законодательство, относящееся согласно ст. 71 Конституции РФ к ведению Российской Федерации.

Федеральным законом от 08.11.2007 № 259-ФЗ "Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта" (далее - УАТ) регулируются отношения, связанные с оказанием транспортных услуг автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, которые являются частью транспортной системы Российской

Федерации, т.е. вопросы гражданского законодательства, находящиеся в ведении Российской Федерации, а не ее субъектов (п. 1 ст. 1 УАТ).

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

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

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

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

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

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

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

Однако само публично-правовое образование не имеет потребности в услугах по перевозке. Такую потребность имеют граждане, а органы власти обязаны создать условия для предоставления транспортных услуг населению и организации транспортного обслуживания населения в границах муниципального образования.

Договоры об организации перевозок не имеют своим предметом государственные нужды и не являются государственными контрактами, что исключает применение к конкурсным процедурам на право осуществления перевозок по установленным маршрутам регулярных перевозок норм Закона о заказе. Порядок и основания привлечения перевозчиков устанавливаются нормативными правовыми актами субъектов РФ и муниципальных образований, не регулирующих гражданско-правовые отношения. Отношения, складывающиеся между органами власти и выигравшими конкурс перевозчиками, являются публично-правовыми отношениями - бюджетными и административными, к которым в силу ч. 3 ст. 2 ГК РФ гражданское законодательство применяться не должно.

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

Нормам антимонопольного законодательства привлечение перевозчиков на конкурсной основе к перевозке пассажиров также не противоречит. Конкурсный отбор перевозчиков не оказывает влияния на конкуренцию при условии, что он является открытым, необходимость прохождения конкурсного отбора в равной степени распространяется на всех перевозчиков, каждый потенциальный перевозчик самостоятельно принимает решение об участии в конкурсе и все они равны между собой. Конкурс служит инструментом конкурентного отбора, позволяющего выбрать претендента, наилучшим образом удовлетворяющего потребности населения в транспортных услугах, отвечающих требованиям безопасности пассажирских перевозок на городском транспорте. Поэтому проведение конкурса нельзя рассматривать как ограничение свободы предпринимательской деятельности. Конкурсная процедура позволяет наиболее эффективным образом организовать решение

вопросов, отнесенных к компетенции органа местного самоуправления (постановление ФАС ВВО от 17.09.2007 по делу N А28-2459/2007-109/12).

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

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

Степень доверия предпринимателей к органам власти

	не доверяю	слабое доверие	доверяю полностью	затрудняюсь ответить и нет ответа
Губернатор Ярославской области	13 %	33 %	14 %	40 %
Правительство области и отраслевые департаменты	13 %	37 %	9 %	41 %
Ярославская областная Дума	14 %	37 %	8 %	41 %
Глава муниципального образования	17 %	36 %	15%	32 %
Муниципальный совет	15 %	39 %	10 %	36 %
Судебная система	14 %	33 %	14 %	39 %
ФСБ	10 %	22 %	15 %	53 %
УВД (полиция)	18 %	34 %	7 %	41 %
Прокуратура	12 %	30 %	13 %	45 %
Следственный комитет	11 %	26 %	8 %	55 %
Миграционная служба	10 %	22 %	10 %	58 %
Антимонопольная служба	10 %	26 %	9 %	55 %
Налоговые органы	11 %	29 %	24 %	36 %
Таможня	9 %	20 %	10 %	61 %
Росреестр	5 %	21 %	18 %	56 %