

(Продолжение. Начало на 1—6-й стр.).

и, соответственно, их оплаты, требуя от индивидуального предпринимателя указывать в этих документах сумму НДС, что не соответствует требованиям законодательства. Только после вступления в силу судебного решения, постановившего, что действия заказчика неправомерны, последний подписал все акты и оплатил задолженность.

В остальных случаях заказчики по контрактам по *предложению Уполномоченного согласились урегулировать претензии предпринимателей без обращения в суд*. Так, во внесудебном порядке удалось урегулировать разногласия с МАДОУ «Детский сад № 524» в г. Екатеринбург, муниципальным казенным учреждением «Управление заказчика» городского округа Рефтинский, Управлением культуры, физической культуры и спорта Муниципального образования город Ирбит.

Интересным представляется случай содействия одному из предприятий Свердловской области (**ООО «Уральский завод многогранных опор»**) в получении задолженности по контракту с ФГУП «ГВСУ № 14» (филиал «Управление строительства № 4» в городе Североморске) по договору поставки на общую сумму **14 688 720,02 рубля**. Уполномоченный 01.03.2021 направил жалобу федеральному бизнес-омбудсмену со своим мнением по ситуации и просьбой использовать предоставленные полномочия и на основе имеющегося опыта разрешения конфликтных ситуаций по невыплате военно-строительными управлениями долгов поставщикам по исполненным ими контрактам содействовать в получении оплаты поставленной продукции. Оплата в полном объеме поступила 31.03.2021, в связи с чем общество направило письмо с благодарностью федеральному и региональному бизнес-омбудсменам за проявленное внимание к проблеме предприятия и содействие ее разрешению.

Есть примеры, когда работа Уполномоченного с конкретной жалобой может привести к коррекции муниципального правового акта, обеспечить системное прекращение нарушения прав предпринимательства. Так, изучив обращение **ООО «Ресурс»** о действующем в городском округе Рева незаконном требовании муниципального органа о необходимости эскизного проекта, согласованного на архитектурно-художественном совете, для получения разрешения на строительство, Уполномоченным в целях устранения правовой неопределенности в этом вопросе Главе городского округа Рева было направлено мотивированное предложение о внесении изменений в соответствующие муниципальные правовые акты, которое не было удовлетворено. В связи с отказом Главы корректировать регулирование, мы направили материалы в прокуратуру Свердловской области для принятия мер прокурорского реагирования с целью исключения незаконного требования к застройщикам.

По результатам прокурорской проверки было установлено нарушение градостроительного законодательства, принесен прокурорский протест, по содержанию аналогичный мотивированному предложению Уполномоченного Главе. Протест был удовлетворен, в административный регламент предоставления муниципальной услуги «Выдача разрешений на строительство объектов капитального строительства» внесены соответствующие изменения.

Но иногда для восстановления нарушенного права необходимо все-таки судебное решение. Так, по жалобе **ИП Коноваловой Н.И.** об отказе Администрации городского округа Первоуральск в выдаче разрешения на установку и эксплуатацию рекламной конструкции на фасаде здания ввиду нарушения внешнего архитектурного облика сложившейся застройки городского округа, Уполномоченный пришел к выводу о неправомерности этого отказа и направил Главе городского округа Первоуральск заключение о нарушении прав и законных интересов предпринимателя с предложением выдать испрашиваемое разрешение. Заключение удовлетворено не было.

Заявитель с иском о признании данного отказа незаконным обратился в арбитражный суд, в связи с чем ему было предложено правовую позицию, выраженную в заключении Уполномоченного, использовать при формировании линии защиты в этом судебном процессе. Решением Арбитражного суда Свердловской области иск был удовлетворен в полном объеме, и администрация обязана выдать предпринимателю такое разрешение. Из содержания судебного акта следует, что суд руководствовался теми же основаниями, что были приведены в заключении Уполномоченного. Решение вступило в законную силу.

С сожалением отмечаем увеличение количества случаев, когда единственным действенным способом защиты нарушенных прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности является именно судебная защита. В 2021 году более чем в два раза возросло количество жалоб, при разрешении которых мы применяли этот способ.

В нашей правозащитной практике сложились три основных формы содействия судебной защите предпринимательства:

- 1) подготовка правовой позиции Уполномоченного по жалобе для оказания помощи в судебной защите предпринимателя (по 19 жалобам);
- 2) участие в судебном споре в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора (по 18 жалобам);
- 3) заявление в суд о признании недействительными ненормативных правовых актов, признании незаконными решений и действий (бездействия) органов государственной власти (по 1 жалобе).

Правовые позиции направлялись Уполномоченным заявителям жалоб для формирования линии защиты в судебном процессе. Предприниматели опирались на них при рассмотрении дела в дополнение к своим доводам, приобщали к материалам дела. Анализ соответствующих судебных актов показывает, что при принятии судами решений в пользу субъекта предпринимательства они руководствовались в основном теми же доводами и основаниями, что были изложены в правовых позициях Уполномоченного.

В ряде случаев предприниматели обращались к Уполномоченному только после отрицательного для них решения арбитражного суда первой или апелляционной инстанций. В таких ситуациях Уполномоченный в силу законодательного ограничения (часть 1 статьи 51 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации) не мог для защиты прав и законных интересов заявителя непосредственно вступить в арбитражный процесс, принять участие в рассмотрении дела, поддерживая заявителя письменной правовой позицией. Полагаем, что в процессуальное законодательство необходимо внести изменения, закрепив за уполномоченными по защите прав предпринимателей право направить суду правовую позицию (заключение) по делу о защите прав и законных интересов субъекта предпринимательской деятельности по спору с органом публичной власти (его должностным лицом).

Ниже приведем несколько случаев, не описанных еще в настоящем докладе.

Правовые позиции направлялись предпринимателям для самостоятельной защиты в случаях, когда Арбитражный суд Свердловской области отказывал Уполномоченному

в ходатайстве о вступлении в дело в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, на стороне предпринимателя. Например, так было по делу № А60-5980/2021 по иску прокуратуры Свердловской области к **ИП Гулакову М.Н.** о прекращении его деятельности в качестве индивидуально-предпринимателя. После представления предпринимателем подготовленной Уполномоченным правовой позиции прокуратура области отказалась от исковых требований.

Более чем в 50 процентов случаев участия Уполномоченного в делах в качестве третьего лица мы помогли предпринимательству защитить свои права в суде по преддоговорным спорам между владельцами НТО и районными администрациями Администрации города Екатеринбурга. Подробно об этом в разделе 1.2.4. настоящего доклада.

Прецедентным является дело с участием Уполномоченного в качестве третьего лица в судебном деле о взыскании убытков с Российской Федерации в лице Министерства внутренних дел Российской Федерации за счет казны Российской Федерации в пользу предприятия, чьи права были нарушены полицией. Подробнее в подразделе 1.4. настоящего доклада.

В этом году Уполномоченный обратился в Арбитражный суд Свердловской области с заявлением о признании недействительным требования Уральской электронной таможи о внесении изменений в таможенную декларацию и возмещении НДС, излишне уплаченного **ООО «Уралквadroмед»**. 09.03.2021 заявление Уполномоченного по делу № А60-63098/2020 удовлетворено, решение Уральской электронной таможи от 04.12.2020 о внесении изменений (дополнений) в сведения, заявленные в таможенной декларации, признано недействительным, Уральская электронная таможня обязана решением суда устранить допущенные нарушения прав и законных интересов **ООО «Уралквadroмед»** путем возврата НДС в размере 49 307,76 рублей. Данное решение вступило в законную силу, исполнено.

Полагаем, что многие из рассмотренных в настоящем докладе спорных ситуаций могли быть разрешены **во внесудебном порядке** в случае более внимательного отношения руководителей органов публичной власти к позиции Губернатора Свердловской области о преимущественно внесудебном урегулировании конфликтов в предпринимательской сфере и конкретных предложений Уполномоченного об этом.

В условиях распространения новой коронавирусной инфекции возможность внесудебного урегулирования конфликтных ситуаций как между бизнесом и органами публичной власти, так и между хозяйствующими субъектами имеет особое значение для сторон спора. Развитие примирительных процедур необходимо рассматривать как особую меру поддержки предпринимательства, позволяющую экономить ресурсы. Необходимо развивать их в качестве конкурентного преимущества региона в работе по привлечению инвесторов, по улучшению условий ведения бизнеса.

Уполномоченным совместно с Арбитражным судом Свердловской области для развития примирительных практик 26 января было организовано обсуждение в формате дискуссионной площадки «Развитие внесудебного урегулирования конфликтов в предпринимательской сфере как фактор повышения инвестпривлекательности регионов. Роль бизнес-омбудсменов». Участие в дискуссии приняли судьи, представитель Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, уполномоченные по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации и сотрудники их аппаратов, представители органов исполнительной и представительной власти Свердловской области, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, органов прокуратуры, деловых объединений в Свердловской области, субъекты предпринимательской деятельности, эксперты, практикующие юристы и медиаторы.

Мы обсудили различные аспекты внесудебного урегулирования конфликтных ситуаций как бизнеса с органами публичной власти, так и между хозяйствующими субъектами.<sup>47</sup>

Участники отметили важность внесудебного примирения, его значение в условиях распространения новой коронавирусной инфекции, позволяющей экономить ресурсы; практика использования примирительных процедур для разрешения конфликтных ситуаций предпринимателей с органами публичной власти расценена в качестве конкурентного преимущества региона в работе по привлечению инвесторов и улучшению условий ведения бизнеса; признаны перспективность внедрения технологий и внесудебного разрешения конфликтов в деятельность публичных органов и важность формирования культуры внесудебного примирения и обучения медиативными техниками.

Вновь обсуждалась проблема отсутствия в законодательстве достаточных механизмов реализации примирительных процедур в административных правоотношениях, в том числе с участием бизнес-омбудсменов.

По итогам дискуссионной площадки были приняты рекомендации для публичных органов, субъектов предпринимательской деятельности и региональных уполномоченных. Всем заинтересованным лицам предложено рассматривать возможность урегулирования гражданско-правовых споров посредством судебного примирения с помощью судебных посредников или путем медиации.<sup>48</sup>

Необходимо обратить внимание, что отказ от предложений Уполномоченного о внесудебном урегулировании конфликта (в том числе потенциального) с бизнесом часто приводит к череде ненужных судебных разбирательств, решения по которым принимаются порой не в пользу публичного органа. Мы уже упоминали несовершенство правовое регулирование нестационарной торговли в Екатеринбурге, вследствие которого административный «брак» муниципалитета приходится устранять судебной системе и антимонопольному органу. Особенно много дел рассматривается относительно условий договоров на размещение НТО.

В 2021 году Уполномоченным было направлено 22 предложения органам публичной власти о внесудебном урегулировании спорных ситуаций. Отдельные руководители органов публичной власти откликнулись на наши предложения и способствовали разрешению конфликтных ситуаций.

Так, Глава городского округа Рефтинский Н.Б. Мельчакова по жалобе ИП Валека М.В. содействовала в урегулировании задолженности в размере 809 690,7 рубля по муниципальному контракту с Муниципальным казенным учреждением «Управление заказчика» городского округа Рефтинский.

Глава муниципального образования город Ирбит Н.В. Юдин содействовал в оплате по муниципальному контракту

с Управлением культуры, физической культуры и спорта Муниципального образования город Ирбит в размере 1 849 535,8 рубля в пользу ИП Пташниковой А.Б.

Благодаря включению в процессе разрешения конфликтной ситуации Главы Полевского городского округа К.С. Поспелова возобновлена подача тепла и горячего водоснабжения помещения, принадлежащего ООО «ПНХП «МИР КАМНЯ».

Конструктивная позиция руководителя Департамента лесного хозяйства Минприроды Свердловской области А.В. Курьякова позволила ООО «Уралиневестстрой» сдать «лесную» декларацию и сохранить договор аренды лесного участка, на котором общество ведет разработку полезных ископаемых.

Необходимо также отметить конструктивный подход в разрешении отдельных конфликтных ситуаций по предложению Уполномоченного без судебных процедур в следующих случаях.

Заместитель руководителя Управления Роспотребнадзора по Свердловской области О.В. Диконская приняла меры к завершению необоснованной выездной проверки (обращение ИП Пузырева А.К.).

Заместитель руководителя Управления ФНС России по Свердловской области С.М. Кочнев не допустил принятия незаконного решения регистрирующим органом, обеспечил регистрацию ООО «Кабельный завод Кабзакс» по новому адресу в Свердловской области.

Глава Сысертского городского округа Д.А. Нисковских не остался равнодушным к невозможности ООО «Вегас» выкупить арендуемое недвижимое имущество в установленном договором срок и принял решение о предоставлении обществу по договору купли-продажи недвижимого имущества рассрочки платежей на десять лет.

Заслуживают внимания и действия заместителя руководителя Управления Росреестра по Свердловской области И.В. Семкиной, которая по обращению Уполномоченного оперативно разобралась в ситуации и приняла меры к погашению необоснованно сохраняющихся записей об арестах, запретах совершения регистрационных действий в отношении нескольких десятков объектов недвижимости, принадлежащих ИП Голубеву Д.И.

## Раздел 2. Взаимодействие при реализации основных задач и полномочий. Оказание содействия Уполномоченному в правозащитной деятельности

Конструктивное взаимодействие с органами публичной власти всех уровней, деловыми объединениями, экспертами является важнейшим ресурсом для эффективной реализации основных задач и полномочий государственного правозащитника. Крайне значим обмен лучшими правозащитными практиками, выработка консолидированных позиций с Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей и коллегами — региональными уполномоченными.

Часто предложения по совершенствованию правового положения субъектов предпринимательской деятельности являются результатом работы общественного экспертного совета при Уполномоченном, проработки рабочими группами проблемных вопросов, проведения дискуссионных, экспертных мероприятий. В частности, такие мероприятия организовывались нами в рамках тематической недели, посвященной Дню российского предпринимательства, и XIII Всероссийского Форума «Юридическая неделя на Урале».

### 2.1. Взаимодействие с Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей и его аппаратом, региональными уполномоченными

Взаимодействие, координация усилий федеральной и региональных уполномоченных важны при выработке предложений и обеспечении их реализации по системным вопросам, затрагивающим интересы неограниченного круга предпринимателей. Работа по данному направлению строится в первую очередь через подготовку предложений в ежегодный доклад федеральному Уполномоченному Президенту Российской Федерации (далее — Доклад Президенту).

Нами были сформулированы предложения<sup>49</sup> в проект Доклада Президента с учетом системных затруднений предпринимателей, требующих корректировки законодательства или правоприменительной практики на федеральном уровне. В Доклад, представленный Президенту Российской Федерации 12 июля 2021 года, вошли 14 из них. В Доклад Президенту были включены системные проблемы, которые обозначались нами и ранее, но оставались нерешенными. Приведем наиболее значимые, включенные в документ.

1. Частые изменения в налоговом законодательстве, которые порождают противоречивую правоприменительную практику и не дают возможности предпринимателям спланировать свою деятельность, корректно оценить фактическую налоговую нагрузку и возможные риски.

2. Отсутствие обязательности прохождения процедуры ОРВ проектов законов субъектов Российской Федерации и правовых актов представительных органов муниципальных образований в налоговой сфере, лишающее предпринимателей возможности своевременно выразить свое мнение, связанное с новым регулированием, и заранее спланировать возможные издержки.

3. Излишне жесткий подход со стороны налоговых органов при проведении проверок достоверности юридического адреса, осуществлении процедур регистрации предприятий и внесении изменений в ЕГРЮЛ/ЕГРИП.

4. Отсутствие экономического обоснования и единства в подходах при определении ставок по имущественным налогам — со стороны субъектов Российской Федерации в отношении налога на имущество организаций, а органов местного самоуправления — в отношении земельного налога, налога на имущество физических лиц.

5. Издержки предпринимателей в связи с отсутствием дифференцированного подхода к определению размера государственной пошлины за оформление лицензии на розничную продажу алкогольной продукции; не учитывается объем оборота алкогольной продукции, вид деятельности (розничная торговля или услуги общественного питания и т.п.).

6. Необоснованные отказы органов Пенсионного фонда Российской Федерации в перечислении средств материнского капитала в адрес индивидуальных предпринимателей, оказывающих лицензированные образовательные услуги в сфере дошкольного образования.

7. Ряд системных проблем из-за изменения порядка оказания услуг по обращению ТКО:

- фактическое отсутствие у большинства предпринимателей возможности организовать контейнерные площадки, соответствующие установленным требованиям, для учета образующих ими ТКО исходя из фактического количества и объема контейнеров для накопления ТКО;
- необоснованно высокие нормативы накопления ТКО, установленные в регионе;

— применяемые для расчета стоимости услуг по обращению ТКО по нормативам расчетные единицы и категории объектов не учитывают характер и специфику видов хозяйственной деятельности.

8. Затруднения предпринимателей при получении мер банковской поддержки и при взаимодействии с банками:

- при принятии решений об отказе в выдаче кредитных продуктов банки не разъясняют предпринимателям причины таких отказов или не направляют мотивированных отказов, вследствие чего предприниматели оказываются дезориентированными; отсутствует понимание относительно того, какие действия следует предпринять для исправления ситуации и обеспечения соответствия критериям кредитования;
- не разработаны эффективные механизмы урегулирования задолженности по банковским кредитам, реструктурированным в 2020—2021 годах, в том числе в рамках антикризисных мер поддержки предпринимателей.

9. Целый ряд проблем, которые требуют корректировки законодательства о государственных и муниципальных закупках и подходов к их организации и проведению, в том числе:

- укрупнение закупок государственными и муниципальными заказчиками, приводящее к тому, что многие субъекты предпринимательской деятельности становятся в невыгодные конкурентные условия, когда размеры обеспечения контрактов не позволяют им участвовать в закупочных процедурах;
- отсутствие законодательно установленных предельных сроков для подписания документов, подтверждающих выполнение контракта, со стороны публичного участника.

10. Массовое нарушение прав и законных интересов малого торгового бизнеса вследствие несовершенства федерального законодательства и отсутствия необходимого регулирования в сфере нестационарной и мобильной торговли (проблема является системной не первый год).

Результатом включения предложений в Доклад Президенту Российской Федерации и последовательной работы бизнес-омбудсменов стало принятие или проработка следующих решений в 2021 году:

— на 2022 год был продлен мораторий на проведение плановых проверок в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства;

— при определении параметров программы льготного кредитования «ФОТ 3.0» были учтены затруднения заемщиков по выполнению условий по программе льготного кредитования «ФОТ 2.0» — теперь прямо в кредитном договоре фиксируется, какое количество сотрудников необходимо сохранить, чтобы выплачивать кредит по льготному ставкам. Банком России было выпущено письмо, в котором банкам рекомендовано «идти навстречу» малому бизнесу при подаче заявок на реструктуризацию кредитов и не учитывать такую реструктуризацию в кредитном рейтинге<sup>50</sup>;

— приняты федеральные нормативные правовые акты в сфере нестационарной торговли<sup>51</sup>, в которых отмечено, что развитие сферы НТО рассматривается как одно из важных направлений государственной политики в сфере торговли, целями которого являются обеспечение максимальной доступности торговых объектов для населения, увеличение ассортимента и разнообразия товаров, а также расширения возможностей для сбыта продукции малых товаропроизводителей, рекомендовано оказывать содействие в получении юридическими и физическими лицами необходимого количества мест размещения НТО и объектов для осуществления розничной торговли, торговых мест на ярмарках и розничных рынках; однако рекомендательный характер актов приводит к невысокой эффективности их воздействия на регулируемые отношения;

— Министерством финансов Российской Федерации инициировано решение о дифференциации размера государственной пошлины за лицензию на розничную торговлю алкогольной продукцией в зависимости от количества торговых точек и с учетом необходимости предоставления льгот для сельской местности.

В 2019 году в большинстве регионов проходила государственная кадастровая оценка объектов капитального строительства, а в 2020 — земельных участков. Результатом массовой государственной кадастровой оценки стала зачастую существенно и необоснованно повышенная кадастровая стоимость, приводящая к росту налогов на землю и имущество, арендной платы за публично имущество. Именно поэтому в конце 2020 года было принято решение о создании рабочей группы Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей по вопросам установления кадастровой стоимости объектов недвижимого имущества и необоснованного роста издержек субъектов предпринимательской деятельности в связи с ее завышенным размером<sup>52</sup>. Артюх Е.Н. назначена руководителем группы.

В прошлом году рабочей группой были подготовлены предложения по внесению изменений в налоговое законодательство в части установления дифференцированных налоговых ставок по имущественным налогам, в отношении которых налоговая база исчисляется исходя из кадастровой стоимости. Главная цель данных изменений — не допустить резкого роста налоговой нагрузки на бизнес в случае, если происходит увеличение кадастровой стоимости объектов недвижимости. Рабочей группой также были сформулированы предложения по формированию системы повышения качества государственной кадастровой оценки и совершенствованию процедур установления кадастровой стоимости в размере рыночной. Предложения вошли в **специальный доклад федерального Уполномоченного** «Имущественные отношения. Право собственности и стоимость владения», ставшего приложением к Докладу Президенту<sup>53</sup>.

В 2022—2023 годах предстоит новая государственная кадастровая оценка земель и объектов капитального строительства. Поэтому работа в данном направлении будет продолжена.

Поводом для выражения общей позиции института бизнес-омбудсменов стала подготовка в ноябре Министерством юстиции Российской Федерации проекта постановления Правительства Российской Федерации, вводящего монополию государственных судебно-экспертных организаций на проведение судебных экспертиз по делам об оспаривании кадастровой стоимости. Уполномоченным была направлена позиция, в которой приводилось консолидированное мнение предпринимателей и экспертного сообщества относительно рисков правообладателей объектов недвижимости в случае, если такая монополия будет введена. С учетом позиции уполномоченных и предпринимательского сообщества федеральным бизнес-омбудсменом было направлено отрицательное заключение в Министерство юстиции Российской Федерации на указанный проект постановления Правительства Российской Федерации

<sup>49</sup>Письмо от 22.10.2021 № ИН-06-59/83.

<sup>50</sup>Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.01.2021 № 208-р «О рекомендациях органам исполнительной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления по вопросу о новых возможностях для розничного сбыта товаров»; письмо от 07.12.2021 № МД-107342/15 Министерства промышленности и торговли Российской Федерации.

<sup>51</sup>Приказ от 18.12.2019 № 39-Пр.

<sup>52</sup>С текстом можно ознакомиться по ссылке: [http://doklad.ombudsmanbiz.ru/doklad\\_2020.html](http://doklad.ombudsmanbiz.ru/doklad_2020.html).

(Продолжение на 8-й стр.).

<sup>48</sup><https://uzpp.midural.ru/article/show/id/192>

<sup>49</sup>Ссылки на предоставленные спикерами дискуссионной площадки презентации докладов размещены на официальном сайте Уполномоченного (<https://uzpp.midural.ru/news/show/id/1265>).

<sup>50</sup>Рекомендации дискуссионной площадки размещены на официальном сайте Уполномоченного (<https://uzpp.midural.ru/uploads/rekomendatsii2021.pdf>).