

(Продолжение. Начало на 1—3-й стр.)

Сохраняется проблема **неоднократных необоснованных отказов в возбуждении уголовных дел** органами полиции по заявлениям субъектов предпринимательской деятельности, потерпевших от преступных деяний. Так в 2021 году лишь после вмешательства Уполномоченного и при взаимодействии с прокуратурой органами полиции возбуждено два уголовных дела по частям 1 и 4 статьи 159 УК РФ по фактам хищения фрезерного станка и денежных средств с банковского счета предпринимателя и два уголовных дела по части 5 статьи 327 УК РФ по фактам подачи в ЕГРЮЛ заведомо подложных заявлений, содержащих недостоверные сведения, от имени директоров юридических лиц с использованием поддельных ЭЦП.

Недостаточно принципиальный, на наш взгляд, прокурорский надзор способствовал утрате имущества ООО «Альянс», изъятого органами полиции г. Верхняя Пышма и не обеспечившими его сохранность. Заявитель неоднократно обращался в прокуратуру г. Верхняя Пышма за восстановлением нарушенных прав, однако получал отказы в удовлетворении жалоб. Только спустя полгода, после вмешательства Уполномоченного, представители ООО «Альянс» были приглашены сотрудниками МО МВД РФ «Верхнепышминский» для осмотра изъятого имущества. На момент осмотра сотрудниками отдела полиции не было обеспечено присутствие ответственного хранителя, а в месте хранения изъятое имущество не обнаружено. Расследование уголовного дела, возбужденного по данному факту 15.04.2019, до сих пор не привело к установлению места нахождения изъятого и утраченного имущества.

Оценив, по сути, неспособность органов полиции защитить имущество потерпевшего, Уполномоченный рекомендовал обществу обратиться с иском о возмещении убытков. 03.08.2021 Арбитражным судом Свердловской области искивые требования ООО «Альянс» удовлетворены, с Российской Федерации в лице Министерства внутренних дел Российской Федерации за счет казны Российской Федерации в пользу ООО «Альянс» взысканы убытки в сумме 1 000 000 рублей, а также денежные средства в сумме 23 000 рублей в возмещение расходов по уплате государственной пошлины. Решение вступило в законную силу, получен и предъявлен исполнительный лист. Права юридического лица от неправомерных действий органов полиции защищены при активном содействии Уполномоченного.

Субъекты предпринимательской деятельности жалуются Уполномоченному в 2021 году на действия, бездействие или решения служб судебных приставов: необоснованное неприменение к должникам временного ограничения на выезд из Российской Федерации; ненаправление копий процессуальных документов по исполнительным производством (о возбуждении, прекращении исполнительного производства); затруднения при попытке попасть на прием к приставам-исполнителям; бездействие пристава по исполнительным производством; а также неявку представителей службы в судебные заседания по оспариванию их действий в ходе исполнительных производств, что приводило к необоснованному затягиванию судебного разбирательства и возможного восстановления прав хозяйствующего субъекта.

Как показывает правозащитная практика, предъявление исполнительного листа еще не гарантирует полную реализацию конституционного права на судебную защиту. Одно из ярких дел — жалоба предпринимателя (ИП Головин Д.А.), у которого разные районные отделы службы судебных приставов утратили 26 исполнительных листов и не принимали меры к их восстановлению. В ходе работы Уполномоченному удалось обеспечить восстановление 17 из них, по восстановлению еще 9 листов ведется работа.

При этом необходимо отметить, что в целом количество жалоб на службу судебных приставов значительно уменьшилось в сравнении с предыдущими годами. Многие вопросы оперативно и эффективно разрешались руководством Главного управления Федеральной службы судебных приставов по Свердловской области при подготовке к совместным приемам с Уполномоченным, а также в рабочем порядке при обращении бизнес-омбудсмена в ходе рассмотрения им жалоб.

26 марта 2021 года в резиденции Губернатора Свердловской области при содействии Уполномоченного прошла Всероссийская конференция «ЗАБИЗНЕС: рейтинг регионов. Свердловская область». Были обсуждены актуальные вопросы силового давления на бизнес, вопросы защиты предпринимателей, предложения по формированию новых стандартов работы органов власти с обращениями предпринимателей и повышению прозрачности деятельности силовых структур, мерах государственной поддержки предпринимательства в Свердловской области.

Модерировали конференцию генеральный директор Автономной некоммерческой организации «Платформа для работы с обращениями предпринимателей «ЗабизнесРФ»³⁰ Э.Л. Сидоренко, Уполномоченный Е.Н. Артюх и председатель Свердловского областного отделения общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ» И.В. Тыщенко.

В мероприятии приняли участие 92 человека, в том числе исполняющий обязанности Губернатора Свердловской области А.Г. Высокинский, начальник управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации по Уральскому федеральному округу Д.В. Брытков, заместитель начальника Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства — начальник управления по надзору за соблюдением прав предпринимателей Генеральной прокуратуры Российской Федерации А.Н. Кононенко, исполняющий обязанности прокурора Свердловской области В.А. Чукреев, предприниматели Свердловской области.

На мероприятии подписано Соглашение о сотрудничестве Уполномоченного и автономной некоммерческой организации. С самого начала функционирования платформы, с ноября 2019 года, Уполномоченный информирует заявителей о возможности сообщить через этот ресурс о несоблюдении действий силовых органов (МВД России, ФСБ России, Следственного комитета Российской Федерации) в каждом случае получения соответствующей жалобы.

В работе с жалобами на силовые ведомства часто бывают эффективными **совместные приемы**, которые Уполномоченный проводит с руководителями правоохранительных органов и прокурорами. В ходе таких приемов отдельные вопросы решаются довольно оперативно и всегда берутся на личный контроль руководителями ведомств.

В отчетном периоде было организовано и проведено **17 приемов**: 17.02.2021 — с Главой Режевского городского округа и Режевским городским прокурором <https://uzpp.midural.ru/news/show/id/1277>,

04.03.2021, 25.08.2021, 09.12.2021 — с Главным Управлением Федеральной службы судебных приставов по Свердловской области <https://uzpp.midural.ru/news/show/id/1442>,

26.03.2021 — с прокуратурой Свердловской области, Управлением экономической безопасности и противодействия коррупции ГУ МВД России по Свердловской области, Управлением Генеральной прокуратуры Российской Федерации по Уральскому федеральному округу, АНО «Платформа для работы с обращениями предпринимателей «Забизнес.РФ» (проведено в резиденции Губернатора Свердловской области) [31.03.2021 — с прокурором Железнодорожного района г. Екатеринбурга \[19.05.2021 — с Главой Сысертского городского округа и Сысертским межрайонным прокурором \\[https://uzpp.midural.ru/news/show/id/1333/news_category/main\\]\\(https://uzpp.midural.ru/news/show/id/1333/news_category/main\\),\]\(https://uzpp.midural.ru/news/show/id/1301,</p>
</div>
<div data-bbox=\)](https://uzpp.midural.ru/news/show/id/1299,</p>
</div>
<div data-bbox=)

27.05.2021 — с Главой Каменск-Уральского городского округа и прокурором города Каменск-Уральского https://uzpp.midural.ru/news/show/id/1342/news_category/main,

28.05.2021, 10.11.2021, 18.11.2021 — с прокуратурой Свердловской области https://uzpp.midural.ru/news/show/id/1345/news_category/main, <https://uzpp.midural.ru/news/show/id/1429>, <https://uzpp.midural.ru/news/show/id/1432>.

В прошедшем году впервые за время деятельности нашего правозащитного института прошел совместный прием с прокурором Свердловской области Б.А. Крыловым. В 2022 году планируем такие приемы продолжить.

03.06.2021 — со Следственным управлением Следственного комитета по Свердловской области,

08.09.2020 — с Главой городского округа Красноуфимск и Красноуфимским межрайонным прокурором <https://uzpp.midural.ru/news/show/id/1393>,

30.09.2021 — с Главным управлением МВД по Свердловской области <https://uzpp.midural.ru/news/show/id/1403>,

07.10.2021 — с Главой Первоуральского городского округа и прокурором города Первоуральска <https://uzpp.midural.ru/news/show/id/1410>,

02.12.2021 — с Управлением Генеральной прокуратуры по Уральскому Федеральному округу <https://uzpp.midural.ru/news/show/id/1439>,

07.12.2021 — с Управлением Генеральной прокуратуры по Уральскому Федеральному округу и Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей <https://uzpp.midural.ru/news/show/id/1441>.

Участниками названных приемов стал **81 предприниматель**. Практика проведения совместных приемов будет продолжена.

1.5. Выявленные нарушения в сфере размещения нестационарных торговых объектов

Проблематика нестационарной торговли неизменно находит отражение в Ежегодных докладах Уполномоченного. Начиная с 2015 года мы последовательно отстаиваем позицию о необходимости принципиального изменения регулирования размещения НТО в направлении стабилизации и правовой определенности для добросовестных предпринимателей — владельцев таких объектов. Это касается нормативных правовых актов всех уровней — федерального, регионального и муниципального.

Основные подходы государственной политики в сфере развития малоформатной торговли заключаются в содействии заинтересованным лицам в получении необходимого количества мест размещения НТО, открытии новых торговых объектов нестационарных форматов. Это сформулировано в распоряжении Правительства Российской Федерации № 208-р от 30.01.2021 и от 02.09.2021 № 2424-р, приказе Минпромторга России от 25.12.2014 № 1733 «Об утверждении Стратегии развития торговли в Российской Федерации», дополнено совместным письмом Министерства промышленности и торговли Российской Федерации и Федеральной антимонопольной службы от 23.06.2020 «О предоставлении муниципальных предпочтений производителям товаров при организации нестационарной и мобильной торговли» и письмом Министерства промышленности и торговли Российской Федерации от 07.12.2021 «Рекомендации по размещению нестационарных и мобильных торговых объектов». Владельцы НТО высказывают мнение о том, что названные акты федерального уровня нижестоящие органы власти рассматривают лишь как рекомендацию и не реализуют в полном объеме.

Отметим еще один аспект проблемы. Нестационарная торговля является очень емким рынком для нелегальной занятости населения со всеми вытекающими отсюда правовыми и экономическими последствиями. Причины и условия для формирования такой ситуации создаются, в том числе и недостатками в нормативно-правовом регулировании в данной сфере правоотношений: чем сложнее добросовестному предпринимателю добиться включения в схему размещения НТО нового места для размещения востребованного у населения торгового объекта и начать легально работать, чем сложнее заключить договор на размещение НТО с разумными условиями, тем чаще этим пользуются недобросовестные лица, размещая свои НТО без всяких разрешений и безалогово зарабатывая на этом, не соблюдая установленные ограничения и требования. Страдают в такой ситуации и население, и незащищенные работники таких предпринимателей, и добросовестные предприниматели, и бюджеты.

Ранее владельцы НТО обращались к Уполномоченному разрозненно, с жалобами на отдельные нарушения прав и законных интересов. Однако за последние два года мы фиксируем, что эта категория предпринимателей объединяется для совместных действий по отстаиванию своих интересов.

В 2021 году на рассмотрение Уполномоченного поступило **11,7 процента** таких обращений и жалоб от владельцев НТО или их объединений от общего числа обращений (в 2020 году — 6,3 процента), также продолжалась работа по жалобам, поступившим в 2020 году. Абсолютное их большинство получено от екатеринбургских предпринимателей.

Предприниматели из сферы малоформатной торговли сталкиваются с проблемами, для разрешения которых вынуждены обращаться к Уполномоченному, в суд или антимонопольный орган, в частности это:

- незаконные отказы во включении в схему размещения НТО (в том числе по причине несоблюдения правил благоустройства);
- незаконные отказы во внесении изменений в схему размещения НТО, связанных с площадью, видами (типами) и специализацией НТО;
- незаконные исключения из схемы размещения НТО мест размещения действующих объектов;
- навязывание крайне невыгодных условий при заключении договоров, предусматривающих размещение НТО;
- незаконные отказы в заключении договоров, предусматривающих размещение НТО.

В 2021 году вновь обозначилась проблема необоснованности действующих нормативов на вывоз ТКО для объектов малоформатной торговли.

Незаконность действий Администрации города Екатеринбурга по большинству названных проблем по жалобам, рассматриваемым бизнес-омбудсменом в 2021 году, подтвердили 11 вступившими в силу решениями Арбитражного суда Свердловской области и 4 решениями Управления ФАС по Свердловской области.

Уполномоченный был привлечен Арбитражным судом Свердловской области к судебной защите заявителей в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, и в 2021 году принял участие:

— в 14 судебных спорах, касающихся темы НТО. Из них 10 дел касались преддоговорных споров, о риске возникновения которых было указано в нашем докладе по результатам 2020 года;

— в 4 делах по невключению (исключению) мест в схему размещения НТО, об освобождении земельного участка. Всего речь шла о 24 местах размещения НТО.

Кроме того, Уполномоченный принял участие в рассмотрении 9 дел, возбужденных Управлением ФАС по Свердловской области в связи с нарушением антимонопольного законодательства по жалобам по вопросам нестационарной торговли. Антимонопольный орган неоднократно устанавливал в действиях либо бездействии Администрации города Екатеринбурга нарушения действующего законодательства, в частности, Федерального закона от 28 декабря 2009 года № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», привлекал к административной ответственности ее должностных лиц.

Помимо непосредственного участия в вышеназванных процессах, Уполномоченным разрабатывались правовые позиции по множеству конкретных споров и доводились до заявителей жалоб для возможного использования в суде. В адрес органов местного самоуправления направлялись заключения о нарушении прав и законных интересов с предложениями о мерах по их восстановлению. Всего таких заключений было два.

В работе практически по всем жалобам в сфере размещения НТО Уполномоченный принимает меры к внесудебному урегулированию споров, соблюдая баланс публичных и частных интересов, содействуя достижению взаимоприемлемых договоренностей для формирования неконфликтной предпринимательской среды. Так, Уполномоченный, по сути, инициировал и сопровождал заключение двух мировых соглашений предпринимателей и районных администраций города Екатеринбурга по судебным спорам, возникшим из-за отказов в заключении договоров на размещение НТО без торгов (ООО «Февраль» и ООО «Грантек»).

Отдельного упоминания заслуживает ситуация с преддоговорными спорами по условиям договоров на размещение НТО. В суде кассационной инстанции при активном включении Уполномоченного в организацию диалога между Администрацией города Екатеринбурга и предпринимателями удалось минимизировать количество спорных условий договоров, что позволило максимально упростить рассмотрение дел и сократить сроки вынесения судебных постановлений. В частности, Главе Екатеринбурга было направлено обращение Уполномоченного «О препятствиях в осуществлении предпринимательской деятельности в сфере нестационарной торговли», в котором, в частности, предлагалось:

- приостановить действия по сносу НТО, по которым продолжаются судебные споры относительно включения их в схему размещения;
- дать поручение о заключении мировых соглашений с учетом уже сложившейся судебной практики по всем делам, рассматриваемым Арбитражным судом Свердловской области по заявлениям владельцев НТО (преддоговорные споры, отказы в заключении договоров по различным основаниям, невключение в схему размещения НТО и другие споры);

По результатам рассмотрения обращения Уполномоченного Администрацией города Екатеринбурга³¹ решено не сносить НТО, по которым не закончены судебные споры об условиях договоров на размещение НТО.

Незаконность предлагаемых администрациями неравных, неконкурентных условий договоров на размещение НТО без торгов подтвердили и обращения прокуратуры города Екатеринбурга в антимонопольный орган с заявлением о признании противоречащими антимонопольному законодательству условий типового договора на размещение НТО (дело в Управлении УФАС по Свердловской области № 066 /01 /15-5261/2020). Основное неправомерное условие — возможность одностороннего расторжения договора практически по любому поводу со стороны районных администраций города Екатеринбурга.

По ряду дел о преддоговорных спорах, рассматриваемых кассационной инстанцией, судебные заседания неоднократно откладывались с целью предоставления сторонам время для возможного примирения. К Уполномоченному поступили обращения от владельцев НТО — участников этих споров о содействии в исполнении определений Арбитражного суда Уральского округа о примирительных процедурах путем организации необходимых консультаций с Администрацией города Екатеринбурга.

Уполномоченный вновь обратился к Главе Екатеринбурга³² с предложением проработать вопрос заключения мировых соглашений с владельцами НТО по преддоговорным спорам, особо уделив внимание условию об одностороннем отказе от договора публичной стороной по неограниченному перечню оснований. Такой подход порождал нестабильность гражданского оборота и, на наш взгляд, мог провоцировать коррупционные проявления.

В результате последовательной позиции предпринимателей, поддержанной прокуратурой города Екатеринбурга, Управлением ФАС по Свердловской области и Уполномоченным, в договоры были внесены изменения, исключившие неправомерные требования к предпринимателям и возможные злоупотребления со стороны публичных органов.

При активном участии Уполномоченного были изменены 20 договоров в отношении 20 НТО по жалобам: ООО «K2» — 6 НТО, ИП Пleshков С.М. — 3 НТО, ИП Власов А.Л. — 1 НТО, ИП Нестеров А.К. — 1 НТО, ООО «Талан» — 1 НТО, ООО «Торг-Прайм» — 8 НТО.

Важно отметить, что еще при обсуждении в начале 2020 года проекта Решения Екатеринбургской Думы от 17.03.2020 № 7/32 «Об утверждении Положения «Об условиях размещения нестационарных торговых объектов на территории муниципального образования «город Екатеринбург» в ходе ОРВ Уполномоченный и предпринимательское сообщество настаивали на утверждении указанным правовым актом типовой формы договора на размещение НТО либо на установлении конкретного исчерпывающего перечня оснований для досрочного расторжения данного договора по инициативе публичной стороны для исключения массовых преддоговорных споров, а также нарушения прав и законных интересов владельцев НТО

при исполнении заключенных договоров. Типовая форма договора утверждена не была.

В Арбитражном суде Свердловской области было рассмотрено несколько десятков преддоговорных споров. В Управлении ФАС по Свердловской области продолжается рассмотрение целого ряда подобных дел, в том числе по заявлениям прокуратуры города Екатеринбурга. Администрации Екатеринбурга по всем проигранным спорам придется возместить судебные расходы заявителям. Полагаю, это является следствием недостаточно качественного правового регулирования рассматриваемой сферы муниципальными правовыми актами.

Оценивая возможные финансовые последствия, Уполномоченный последовательно призывает публичные органы при возникновении спорных ситуаций не доводить дело до суда, а возникшие дела по возможности заканчивать миром, не тратя ресурсы на обжалование в вышестоящих инстанциях без действительного веских к тому оснований.

Так, например, по иску Администрации города Екатеринбурга об обязанности ООО «Альта» освободить земельный участок от НТО, размещенного в соответствии со схемой размещения НТО, — модульной автомойки — по причине того, что она якобы является объектом самовольного строительства, судом первой инстанции вынесено решение об отказе в удовлетворении исковых требований. Решение, по мнению Уполномоченного, привлеченного судом к участию в деле, не следовало обжаловать ввиду его очевидной законности и обоснованности. Несмотря на ряд обжалований администрацией города в следующих инстанциях, решение осталось в силе, судебные расходы общества увеличились и были взысканы судом с муниципалитета в сумме 130 тыс. рублей.

Всего по оконченным в 2021 году жалобам и по делам, рассмотренным Управлением ФАС по Свердловской области в сфере НТО с участием Уполномоченного, **Администрация города Екатеринбурга обязана**:

- включить 3 новых места размещения НТО в схему размещения;
- внести изменения в схему размещения НТО в отношении 1 объекта в части площади;
- восстановить 2 места в схеме размещения НТО;
- изменить условия 20 договоров на размещение НТО;
- заключить 3 договора на размещение НТО.

Несмотря на различие позиций по приведенным спорам в сфере НТО, в предлагаемых подходах к нормативному правовому регулированию размещения этих объектов мы отмечаем тенденцию к сближению позиций предпринимательства и публичных органов при содействии Уполномоченного. Например, по нескольким жалобам владельцев НТО Комитет по товарному рынку Администрации города Екатеринбурга на предложение Уполномоченного отреагировал конструктивно, предоставив компенсационные места взамен исключенных из схемы размещения или заключив мировые соглашения в суде по возникшим спорам.

Поскольку основная причина остающихся неразрешенными проблем малоформатной торговли, по нашему мнению, это недостатки в нормативно-правовом регулировании, Уполномоченным в 2021 году продолжена работа по совершенствованию такого регулирования.

Так, в начале года Губернатору Свердловской области была направлена информация с предложениями³³ «О необходимости совершенствования нормативного регулирования торговли, услуг общественного питания, иных услуг, оказываемых в формате нестационарных объектов».

По поручению Главы региона ответ подготовлен Министром Свердловской области,³⁴ который указал, что «разработчиками нормативных актов Свердловской области на постоянной основе проводится мониторинг правоприменительной практики с целью внесения соответствующих изменений». По мнению министерства, «действующее нормативное правовое регулирование сферы нестационарной торговли на территории Свердловской области является достаточным». При этом отмечалось, что предложения Уполномоченного будут учтены при подготовке проекта изменений в постановление Правительства Свердловской области от 27.04.2017 № 295-ПП «Об утверждении Порядка разработки и утверждения схем размещения нестационарных торговых объектов в муниципальных образованиях, расположенных на территории Свердловской области». В декабре после прохождения процедур ОРВ были приняты изменения в указанное выше постановление Правительства Свердловской области, в которых учтена лишь часть предложений Уполномоченного. Работа в этом направлении будет продолжена.

Уполномоченным в адрес Мингосимущества Свердловской области и Минаторга Свердловской области, а затем и Губернатору Свердловской области направлялись мотивированные предложения³⁵ о необходимости актуализации Порядка разработки и утверждения схем размещения нестационарных торговых объектов в муниципальных образованиях, расположенных на территории Свердловской области, утвержденном Постановлением Правительства Свердловской области от 27.04.2017 № 295-ПП «Об утверждении Порядка разработки и утверждения схем размещения нестационарных торговых объектов в муниципальных образованиях, расположенных на территории Свердловской области» с **синхронным изменением** постановления Правительства Свердловской области от 14.03.2019 № 164-ПП «Об утверждении Порядка размещения нестационарных торговых объектов на территории Свердловской области», которое непосредственно регулирует размещение НТО в соответствии с утвержденными схемами их размещения.

Наши предложения касались наиболее актуальных для бизнеса вопросов:

- продления договора на размещение НТО до 7 лет с правом перезаключения его при отсутствии существенных нарушений без проведения конкурентных процедур, распространения данное положение на действующие договоры размещения НТО без торгов; это могло быть важной организационной поддержкой предпринимательства в условиях пандемии;
- исключения указания на специализацию НТО как существенного условия договора на размещение НТО, установив, что владельцы вправе изменять специализацию НТО по своему усмотрению; установление уведомительного порядка изменения специализации;
- разработки порядка заключения договоров, выдачи разрешений на право осуществления розвозной торговли с использованием специализированных или специально оборудованных для торговли транспортных средств, а также мобильного оборудования, применяемого только в комплексе с транспортным средством;
- определения механизма возмещения затрат хозяйствующему субъекту на компенсационное место в случае необходимости переноса НТО по инициативе публичного органа;
- установления возможности перехода прав из заключенных договоров умершего хозяйствующего субъекта — физического лица наследникам при их соответствии —

³³Письмо от 17.02.2021 № 01-06/272.

³⁴Письмо от 11.03.2021 № 06-01-82/1727.

³⁵Соответственно от 15.02.2021 № 03-03/233 и от 21.12.2021 № 03-03/1993.

(Продолжение на 5-й стр.)

³⁰Платформа ЗАБИЗНЕС.РФ — современная цифровая платформа для подачи обращений предпринимателей в случае давления со стороны силовых органов, создана в ноябре 2019 года (<https://zabiznes.pf/>).

³¹Письмо от 11.02.2021 № 01111/01-24/002/845.

³²Письмо от 04.08.2021 № 01-06/1157.