ДОКЛАД

УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ

В МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ



ОБ ИТОГАХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ

В МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

В 2014 ГОДУ

г. Москва, 2015 год

Настоящий доклад подготовлен в соответствии со статьей 8 Закона Московской области от 13.01.2014 № 1/2014-ОЗ «Об уполномоченном по защите прав предпринимателей в Московской области и о внесении изменения в Закон Московской области «О денежном содержании лиц, замещающих государственные должности Московской области и должности государственной гражданской службы Московской области».

Настоящий доклад включает сведения о качественных и количественных показателях, характеризующих результаты деятельности Уполномоченного и состояние дел в сфере соблюдения и защиты прав и законных интересов предпринимателей на территории Московской области в 2014 году, а также предложения органам государственной власти и местного самоуправления в части совершенствования правового регулирования.

Доклад направляется Уполномоченному при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, Губернатору Московской области, в Московскую областную Думу.

**СОДЕРЖАНИЕ**

[ВВЕДЕНИЕ 6](#_Toc415672077)

[1. КОЛИЧЕСТВЕННЫЕ И КАЧЕСТВЕННЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ РАБОТЫ   
С ОБРАЩЕНИЯМИ В 2014 ГОДУ 8](#_Toc415672078)

[2. РЕЗУЛЬТАТЫ РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ   
В 2014 ГОДУ 17](#_Toc415672079)

[2.1. Нарушения прав предпринимателей, связанные с организацией нестационарной торговли 17](#_Toc415672080)

[2.1.1. Жалобы предпринимателей, связанные с нарушением законодательства в сфере нестационарной торговли 17](#_Toc415672081)

[2.1.2. Неправовые нарушения законных интересов предпринимателей в сфере организации нестационарной торговли 21](#_Toc415672082)

[2.1.3. Пример успешного рассмотрения Уполномоченным жалобы ООО «А»   
(г. Люберцы, Люберецкий муниципальный район) в сфере организации нестационарной торговли 24](#_Toc415672083)

[2.1.4. Рекомендации Уполномоченного 25](#_Toc415672084)

[2.2. Защита коллективных интересов предпринимателей 26](#_Toc415672085)

[2.2.1. Особенности защиты коллективных интересов 26](#_Toc415672086)

[2.2.2. Реализация компетенции Уполномоченного по защите коллективных интересов предпринимателей 28](#_Toc415672087)

[2.2.3. Пример рассмотрения коллективного обращения предпринимателей мясной отрасли 28](#_Toc415672088)

[2.2.4. Пример рассмотрения коллективного обращения предпринимателей городского округа Черноголовка 30](#_Toc415672089)

[2.3. Рассмотрение жалоб о несоразмерном административном наказании 34](#_Toc415672090)

[2.3.1. Содержание проблемы 34](#_Toc415672091)

[2.3.2. Позиция Уполномоченного 34](#_Toc415672092)

[2.3.3. Пример успешного рассмотрения Уполномоченным жалобы о несоразмерном административном наказании 35](#_Toc415672093)

[2.4. Рассмотрение Уполномоченным жалоб на правоохранительные органы 36](#_Toc415672094)

[2.4.1. Методика рассмотрения жалоб на правоохранительные органы 37](#_Toc415672095)

[2.4.2. Пример успешного рассмотрения жалобы на правоохранительные органы 38](#_Toc415672096)

[3. «БАРОМЕТР ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОГО КЛИМАТА МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ» КАК ИНДИКАТОР УСЛОВИЙ ВЕДЕНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ПОДМОСКОВЬЕ 39](#_Toc415672097)

[4. РЕАЛИЗАЦИЯ СПЕЦИАЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ В 2014 ГОДУ 47](#_Toc415672098)

[4.1. Направление запросов в органы государственной власти, органы местного самоуправления, а также их должностным лицам, получение необходимых сведений, документов, материалов и пояснений 47](#_Toc415672099)

[4.2. Организация совещаний по вопросам защиты прав и законных интересов предпринимателей с участием представителей органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов и организаций 48](#_Toc415672100)

[4.3. Принятие в пределах своей компетенции мер к урегулированию споров между предпринимателями и государственными органами, органами местного самоуправления, организациями и должностными лицами, действия которых обжалуются 49](#_Toc415672101)

[4.4. Участие в выездной проверке, проводимой в отношении заявителя в рамках государственного контроля (надзора) или муниципального контроля 52](#_Toc415672102)

[5. Предложения по повышению эффективности деятельности Института Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Московской области 55](#_Toc415672103)

[5.1. Деятельность Уполномоченного в муниципальных образованиях Московской области 55](#_Toc415672104)

[5.2. Расширение практики выездных рабочих групп Экспертного совета   
при Уполномоченном 57](#_Toc415672105)

[5.3. Совершенствование практики досудебного урегулирования споров, вытекающих из публичных правоотношений между предпринимателями и государственными (муниципальными) органами при участии Уполномоченного 58](#_Toc415672106)

[ЗАКЛЮЧЕНИЕ 60](#_Toc415672107)

[Приложение 1 62](#_Toc415672108)

[Приложение 2 63](#_Toc415672109)

# ВВЕДЕНИЕ

*«Чтобы открылись новые возможности, должно измениться отношение   
к бизнесу. Пока именно оно является главным и самым нелепым препятствием   
для экономического развития. Необходимо научиться ценить каждого предпринимателя, каждого инвестора. Мы должны идти навстречу любому созидательному бизнесу. Искать способы содействия, а не причины отказа.   
Все успешные страны делают именно так и добиваются   
впечатляющих результатов».*

*Из выступления Губернатора Московской области А.Ю. Воробьева,   
03 февраля 2015 года*

Должность уполномоченного по защите прав предпринимателей в Московской области (далее - Уполномоченный) учреждена в целях обеспечения государственных гарантий защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, зарегистрированных на территории Московской области, и субъектов предпринимательской деятельности, права и законные интересы которых были нарушены на территории Московской области.

В соответствии с Законом Московской области № 1/2014-ОЗ «Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Московской области» в 2014 году был учрежден Государственный орган Московской области «Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Московской области и его Аппарат».

Постановлением Губернатора Московской области от 26 марта 2014 №55-ПГ Уполномоченным по защите прав предпринимателей в Московской области был назначен Владимир Александрович Головнев.

В целях выполнения стоящих перед ним задач Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Московской области:

* + - * 1. Рассматривает жалобы предпринимателей, осуществляющих свою деятельность в Московской области.
        2. Осуществляет сбор, изучение и анализ информации по вопросам обеспечения и защиты прав и законных интересов предпринимателей на основании материалов, представляемых государственными органами и органами местного самоуправления, обращений граждан и организаций, обобщает и анализирует жалобы и иные обращения предпринимателей.
        3. Информирует население Московской области о состоянии соблюдения и защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, деятельности Уполномоченного.
        4. Готовит доклады о деятельности Уполномоченного, доклады по вопросам соблюдения прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности.

# 1. КОЛИЧЕСТВЕННЫЕ И КАЧЕСТВЕННЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ РАБОТЫ С ОБРАЩЕНИЯМИ В 2014 ГОДУ

В течение 2014 года к Уполномоченному по защите прав предпринимателей в Московской области поступило 566 обращений. Основными каналами получения жалоб являются Аппарат Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, общественные приемные Уполномоченного в муниципальных образованиях Подмосковья и непосредственное обращение предпринимателей в Аппарат Уполномоченного в Московской области (рис. 1.).

*Рисунок 1. Количество обращений, поступивших   
к Уполномоченному в 2014 году*

По сравнению с аналогичным периодом прошлого года число обращений выросло в 1,5 раза (рис. 2.).

*Рисунок 2. Сравнительный анализ поступивших к Уполномоченному обращений в 2013 и 2014 годах*

География полученных обращений разнообразна. Предприниматели направляли свои заявления из 47 муниципальных образований Московской области. Наибольшее число обращений поступило от предпринимателей Мытищинского, Павлово-Посадского, Щелковского районов и города Реутов (табл. 1.). Стоит отметить, что максимальная активность наблюдается на территории муниципальных образований, где созданы и активно работают общественные приемные Уполномоченного.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Название муниципального образования** | **Количество обращений  в 2014 году** | **Название муниципального образования** | **Количество обращений в 2014 году** |
| Волоколамский район | 4 | Шатурский район | 2 |
| Воскресенский район | 17 | Шаховской район | 0 |
| Дмитровский район | 15 | Щелковский район | 55 |
| Егорьевский район | 4 | Балашиха | 21 |
| Зарайский район | 2 | Бронницы | 0 |
| Истринский район | 4 | Дзержинский | 0 |
| Каширский район | 2 | Долгопрудный | 3 |
| Клинский район | 5 | Домодедово | 1 |
| Коломенский район | 1 | Дубна | 0 |
| Красногорский район | 21 | Жуковский | 2 |
| Ленинский район | 3 | Звенигород | 0 |
| Лотошинский район | 0 | Ивантеевка | 0 |
| Луховицкий район | 4 | Климовск | 2 |
| Люберецкий район | 14 | Коломна | 0 |
| Можайский район | 2 | Королев | 5 |
| Мытищинский район | 60 | Котельники | 0 |
| Наро-Фоминский район | 10 | Красноармейск | 6 |
| Ногинский район | 6 | Лобня | 0 |
| Одинцовский район | 6 | Лосино-Петровский | 0 |
| Озерский район | 0 | Лыткарино | 0 |
| Орехово-Зуевский район | 6 | Орехово-Зуево | 5 |
| Павлово-Посадский район | 52 | Подольск | 2 |
| Подольский район | 5 | Протвино | 1 |
| Пушкинский район | 7 | Пущино | 0 |
| Раменский район | 3 | Реутов | 68 |
| Рузский район | 1 | Рошаль | 0 |
| Серебряно-Прудский район | 0 | Серпухов | 28 |
| Сергиево-Посадский район | 12 | Фрязино | 0 |
| Серпуховский район | 3 | Химки | 6 |
| Солнечногорский район | 11 | Черноголовка | 22 |
| Ступинский район | 5 | Электрогорск | 4 |
| Талдомский район | 0 | Электросталь | 6 |
| Чеховский район | 1 |  |  |

*Таблица 1. Количество поступивших к Уполномоченному обращений*

*из муниципальных образований Московской области в 2014 году*

Субъектный состав заявителей включает в себя индивидуальных предпринимателей, микро-предприятия, представителей малого, среднего и крупного бизнеса. Чаще всего обращения в адрес Уполномоченного поступают от ИП, микро- и малых предприятий: 32,79%, 31,44% и 29% соответственно. Средний бизнес обращается в 5,69% случаев, крупный – 1,08% (рис. 3.).

*Рисунок 3. Категории заявителей*

Поступившие письменные обращения условно можно поделить на 4 категории. Не относящиеся к компетенции Уполномоченного (обжалование решений суда, споры между хозяйствующими субъектами и др.) составили 15,6% от общего числа обращений. В 42,2% случаев нарушенные права и законные интересы заявителя восстановлены. Перенаправлено в иные компетентные органы (не выявлено нарушение закона или в обращении не обжалуются действия государственных и муниципальных органов) 21,4% заявлений. По остальным 20,8% работа продолжена в 2015 году (рис. 4.).

*Рисунок 4. Рассмотрение письменных обращений*

Как показал анализ поступивших в 2014 году обращений, наиболее часто предприниматели жалуются на органы местного самоуправления (42,07%), в частности на организацию нестационарной торговли, неправомерное изъятие имущества, нарушение сроков рассмотрения заявлений, нарушения, касающиеся арендных отношений (рис. 5.).

«Лидерами» по количеству жалоб предпринимателей среди федеральных органов власти являются правоохранительные и контрольно-надзорные органы (30,8%).

Реже всего к Уполномоченному поступают жалобы на действия региональных органов власти (8,05%).

*Рисунок 5. Структура жалоб по видам органов власти*

Основная тематика обращений, поступивших за прошедший период, подразделяется по следующим направлениям (рис. 6.):

1) в сфере организации нестационарной торговли, а именно:

* неправомерное исключение из схемы размещения нестационарных торговых объектов (далее – НТО);
* нарушения, связанные с требованием администрации прекратить нестационарную торговлю на земельных участках, не находящихся в муниципальной собственности;
* установления цены договора на право размещения НТО, не учитывая методик расчета (то есть цена необоснованно завышена).

2) жалобы на действия правоохранительных органов, а именно:

* неправомерный отказ в возбуждении уголовного дела;
* затягивание сроков предварительного расследования;
* неправомерные действия сотрудников правоохранительных органов при оперативно-розыскных мероприятиях.

3) создание бюрократических и административных барьеров:

* неисполнение решений суда;
* отказ в рассмотрении заявлений.
* воспрепятствование ведению бизнеса;
* оказание давления на предпринимателя процессуальными нормами.

4) аренда недвижимого имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности:

* повышение цены аренды недвижимого имущества;
* неправомерное расторжение договора аренды;
* завышение выкупной цены недвижимого имущества (в порядке 159-ФЗ).

5) нарушения в сфере организации государственных (и муниципальных услуг), в том числе организации торгов:

в части торгов:

* укрупнение лотов (что ведет к невозможности участия субъектов МСП в торгах).

в части государственных (муниципальных) услуг:

* требования документов, подача которых не установлена действующим законодательством;
* нарушение сроков выдачи документов;
* отказ в выдаче разрешительной документации (в основном: при введении в эксплуатацию объектов капитального строительства).

*Рисунок 2.6. Структура жалоб по тематике обращений*

Основные методы работы Уполномоченного:

1) непосредственное рассмотрение жалоб в рамках компетенции Уполномоченного (примеры ниже);

2) работа Экспертного совета и его рабочих групп (по решению системных проблем). Например, рабочая группа по коллективной жалобе предпринимателей в городе Черноголовка; защита интересов предпринимателей мясной отрасли;

3) оказание содействия Уполномоченным при подготовке документов в суд, участие представителей Уполномоченного в судебных процессах;

4) организация мероприятий по вопросам возможного досудебного решения проблемы.

# 2. РЕЗУЛЬТАТЫ РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ В 2014 ГОДУ

Главной целью работы Уполномоченного является защита прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности Московской области.

В 2014 году Уполномоченным были выявлены системные нарушения прав и законных интересов, вытекающих как из нарушения государственными органами и органами местного самоуправления норм действующего законодательства, так и с ошибками, допущенными в правоприменительной практике.

## 2.1. Нарушения прав предпринимателей, связанные с организацией нестационарной торговли

В настоящее время в Московской области остро стоит проблема, связанная с организацией нестационарной торговли. Позиция Уполномоченного по данному вопросу однозначна и требует принятия со стороны органов государственной власти и местного самоуправления конкретных действий.

Прежде всего предлагается рассмотреть, по каким видам нарушений поступает основное количество обращений.

### 2.1.1. Жалобы предпринимателей, связанные с нарушением законодательства в сфере нестационарной торговли

*1) Неправомерное исключение из схемы размещения нестационарных торговых объектов с уведомлением предпринимателя о демонтаже торгового объекта.*

Как правило, это выражено в принятие органом местного самоуправления решения об исключении НТО из схемы размещения, игнорируя при этом ранее заключенные договорные отношения.

Однако в действующем законодательстве Российской Федерации позиция выражена однозначно.

В соответствии с частью 6 статьи 10 Федерального закона № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» утверждение схемы размещения нестационарных торговых объектов, а, равно как и внесение в нее изменений, не может служить основанием для пересмотра мест размещения нестационарных торговых объектов, строительство, реконструкция или эксплуатация которых были начаты до утверждения указанной схемы.



*Выездное заседание Экспертного совета при Уполномоченном по проблемам предпринимателей Наро-Фоминского района*

*2) Неправомерные попытки расторгнуть договоры аренды, путем введения в заблуждение предпринимателя.*

Данное обстоятельство выглядит как попытка навязать предпринимателю подписание соглашения о досрочном расторжении договора аренды на основании решения об исключении нестационарного торгового объекта из схемы размещения.

Подобное предложение не является правомерным, потому как в соответствии со статьей 619 Гражданского кодекса Российской Федерации по требованию арендодателя договор аренды может быть досрочно расторгнут судом в случаях, когда арендатор:

1. пользуется имуществом с существенным нарушением условий договора или назначения имущества либо с неоднократными нарушениями;
2. существенно ухудшает имущество;
3. более двух раз подряд по истечении установленного договором срока платежа не вносит арендную плату;
4. не производит капитального ремонта имущества в установленные договором аренды сроки, а при отсутствии их в договоре в разумные сроки в тех случаях, когда в соответствии с законом, иными правовыми актами или договором производство капитального ремонта является обязанностью арендатора.

Таким образом, если условия об этом нет в договоре аренды, изменение схемы размещения НТО не может служить основанием для досрочного прекращения договора.

*3) Отсутствие схем размещения нестационарных торговых объектов в муниципальном образовании.*

Права и обязанности хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность, и поставщиков при организации торговой деятельности и ее осуществлении, в том числе возникающие в связи с заключением и исполнением договоров поставки продовольственных товаров, закреплены непосредственно в Федеральном законе № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» ([статьи 8](consultantplus://offline/ref=3B41193F1821C71C3C72CAEA0AF2F458CDF0EDC93D00463C8705F03B2146A4EC8BC5DC392192E20918iDP) и [9](consultantplus://offline/ref=3B41193F1821C71C3C72CAEA0AF2F458CDF0EDC93D00463C8705F03B2146A4EC8BC5DC392192E20718i0P)).

Размещение нестационарных торговых объектов на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в государственной собственности или муниципальной собственности, осуществляется в соответствии со схемой размещения нестационарных торговых объектов с учетом необходимости обеспечения устойчивого развития территорий и достижения нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов. Иного порядка действующим законом не предусмотрено.

*4) Нарушения действующего законодательства Российской Федерации при утверждении схем размещения нестационарных торговых объектов.*

Федеральный закон № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» устанавливает следующее.

Схема размещения нестационарных торговых объектов разрабатывается и утверждается органом местного самоуправления, определенным в соответствии с уставом муниципального образования, в порядке, установленном уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Схема размещения нестационарных торговых объектов и вносимые в нее изменения подлежат опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, а также размещению на официальных сайтах органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органа местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

*5) Нарушения, связанные с требованием администрации прекратить нестационарную торговлю на земельных участках, не находящихся в муниципальной собственности.*

Порядок размещения и использования нестационарных торговых объектов в стационарном торговом объекте, в ином здании, строении, сооружении или на земельном участке, находящихся в частной собственности, устанавливается собственником стационарного торгового объекта, иного здания, строения, сооружения или земельного участка с учетом требований, определенных законодательством Российской Федерации.

*6) Установления цены договора на право размещения нестационарного торгового объекта, не учитывая методик расчета (необоснованное завышение цены).*

### 2.1.2. Неправовые нарушения законных интересов предпринимателей в сфере организации нестационарной торговли

К неправовым нарушениям можно отнести те, которые прямо не вытекают из нарушения действующего законодательства Российской Федерации и Московской области, но тем не менее, решения и действия, принимаемые должностными лицами государственных органов и органов местного самоуправления, негативно влияют на развитие конкретного бизнеса.

Это такие действия как:

*1) Заключение договора на право размещения нестационарного торгового объекта сроком менее, чем на один год.*

Что касается вопроса о сроках заключения договоров на право размещения НТО, следует обратить внимание на следующее.

Существует два варианты оформления отношений:

* заключение договора аренды (в случае, если земельный участок зарегистрирован в установленном законом порядке);
* заключение договора на право размещения нестационарного торгового объекта.

Следует остановиться на форме отношений, связанных с организацией торговли в нестационарных торговых объектах. Несмотря на то, что в Законе № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» нет императивных норм о порядке и условиях заключения договоров на установку и размещение нестационарного торгового объекта, а Земельный кодекс РФ не способен до конца регламентировать указанные правоотношения, абсолютно логичен вывод, что НТО не является недвижимым имуществом, он не имеет неразделимой связи с земельным участком.

Согласно статье 346.27 Налогового кодекса РФ:

киоск – строение, которое не имеет торгового зала и рассчитано на одно рабочее место продавца;

палатка – сборно-разборная конструкция, оснащенная прилавком, не имеющая торгового зала;

открытая площадка – специально оборудованное для торговли место, расположенное на земельном участке;

нестационарная торговая сеть – торговая сеть, функционирующая на принципах развозной и разносной торговли, а также объекты организации торговли, не относимые к стационарной торговой сети.

Таким образом, на одном земельном участке могут функционировать два и более нестационарных объекта.

А это значит, что при заключении договора на право размещения нестационарного торгового объекта нормы, регулирующие положения об аренде могут не применяться.

*2) Повышение цены за право размещения нестационарного торгового объекта в несколько раз.*

Согласно статье 42 Бюджетного кодекса РФ к неналоговым доходам местного бюджета от использования имущества относятся доходы, получаемые в виде арендной, либо иной платы за передачу в возмездное пользование муниципального имущества.

Постановлением Правительства Российской Федерации 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» установлены следующие принципы:

* принцип экономической обоснованности, в соответствии с которым плата устанавливается в размере, соответствующем доходности земельного участка с учетом категории земель, а также с учетом государственного регулирования тарифов на товары (работы, услуги);
* принцип предсказуемости расчета размера арендной платы, в соответствии с которым в нормативных правовых актах органов государственной власти и органов местного самоуправления определяются порядок расчета арендной платы и случаи, в которых возможен пересмотр ее размера;
* принцип предельно допустимой простоты расчета арендной платы, в соответствии с которым предусматривается возможность определения арендной платы на основании кадастровой стоимости;
* принцип недопущения ухудшения экономического состояния землепользователей и землевладельцев при переоформлении ими прав на земельные участки, в соответствии с которым размер арендной платы, устанавливаемый в связи с переоформлением прав на земельные участки, не должен превышать более чем в 2 раза размер земельного налога в отношении таких земельных участков;
* принцип учета необходимости поддержки социально значимых видов деятельности посредством установления размера арендной платы в пределах, не превышающих размер земельного налога, а также защиты интересов лиц, освобожденных от уплаты земельного налога;
* принцип запрета необоснованных предпочтений, в соответствии с которым порядок расчета размера арендной платы за земельные участки, используемые или предназначенные для одних и тех же видов деятельности и предоставляемые по одним и тем же основаниям, не должен различаться.

Но данное Постановление Правительства РФ формально применимо в правоотношениях, связанных с заключением договоров аренды земельного участка. На практике цены повышаются и в рамках договора на право размещения нестационарного торгового объекта, который не обязательно заключается по правилам аренды.

Решая вопрос о цене за право размещения НТО, органам местного самоуправления следует публиковать методики расчета цен за право размещения, т.к. предоставление места для размещения НТО можно рассматривать как муниципальную услугу.

Также муниципальным образованиям следует использовать [м](consultantplus://offline/ref=624D366D137B84A39011D101380F37396BE4AB26DABCC3B9CAAC853E989E51D26008BD27341482F332U2N)етод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка), который заключается в установлении цены договора на основании информации о рыночных ценах идентичных товаров, работ, услуг, планируемых к закупкам, или, при их отсутствии, однородных товаров, работ, услуг.

*3) Включение в договор на право размещения нестационарного торгового объекта обязательств о благоустройстве территории.*

Благоустройство территории – обязанность органов местного самоуправления по Федеральному закону № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», так же это и обязанность муниципального образования как собственника.

Таким образом, указанное обязательство не может быть навязано предпринимателю по договору на право размещения нестационарного торгового объекта.

### 2.1.3. Пример успешного рассмотрения Уполномоченным жалобы ООО «А» (г. Люберцы, Люберецкий муниципальный район) в сфере организации нестационарной торговли

В августе 2014 года к Уполномоченному поступило обращение ООО «А» с жалобой на действия администрации Люберецкого муниципального района Московской области и администрации городского поселения Люберцы.

С началом кампании по наведению порядка в сфере нестационарной торговли в Московской области, заявитель стал получать от Люберецкой администрации предписания о демонтаже своих объектов. Причем в документах говорилось, что нестационарные объекты предпринимателя установлены незаконно (на момент сложившейся ситуации имелся действующий договор аренды земельных участков, срок которых истекает в июле 2015 года).

Прежде всего, Уполномоченным было отмечено, что органы местного самоуправления помимо уведомления о демонтаже торгового объекта предлагали подписать соглашение о прекращении договора аренды (ссылаясь на то, что это требует закон). Хотя в случае расторжения договора аренды по законным (или договорным) основаниям, никаких дополнительных соглашений не требуется.

Главе Люберецкого района было направлено письмо с просьбой дать пояснения по указанному вопросу, а Люберецкому городскому прокурору и прокурору Московской области – заключение с официальной позицией Уполномоченного и просьбой провести проверку на соответствие законодательству действий Администрации.

В результате проведенной работы со стороны Уполномоченного незаконные действия со стороны городской Администрации в отношении предпринимателя прекратились. Как сообщил сам заявитель, Люберецкая администрация наладила взаимоотношения с руководством компании, все вопросы решаются в рабочем порядке, а торговые объекты функционируют в полном объеме.

### 2.1.4. Рекомендации Уполномоченного

Подводя итог, для разрешения проблемы, связанной с организацией нестационарной торговли в Московской области Уполномоченный предлагает органам местного самоуправления муниципальных образований Московской области:

1. Не допускать сокращения количества законно функционирующих объектов нестационарной торговли на территории муниципального образования при формировании и изменении схемы размещения НТО.

2. При необходимости использования мест размещения объектов для государственных или муниципальных нужд предусматривать, исходя из принципа «меняется место - сохраняется бизнес», как это указано в письме Минпромторга России от 27.01.2014 № ЕВ-820/08 «О нестационарной торговле»

3. При формировании проекта схемы размещения нестационарных торговых объектов привлекать к обсуждению общественные организации, осуществляющие защиту прав и законных интересов предпринимателей на территории муниципального образования.

4. Регулярно принимать меры в части обеспечения стабильного осуществления своей деятельности предпринимателями в нестационарных торговых объектах.

5. Обеспечить экономическую и правовую атмосферу возможности планирования предпринимателями своей деятельности на долгосрочный период (не менее 3-х лет).

6. В случае изменения географии размещения нестационарных торговых объектов в муниципальном образовании предпринимать меры, направленные на сохранение количества торговых мест.

7. Основаниями сокращения места для размещения нестационарных торговых объектов определять только такие, в которых:

а) эксплуатация НТО может привести к угрозе жизни и (или) здоровью граждан;

б) размещение НТО нарушает условия безопасного и бесперебойного движения транспорта по улично-дорожной сети;

в) отказ предпринимателя оформлять договорные отношения о праве размещения НТО.

## 2.2. Защита коллективных интересов предпринимателей

### 2.2.1. Особенности защиты коллективных интересов

Такие понятия, как защита прав предпринимателя и защита его законных интересов близки по своему значению, но не всегда идентичны.

Защита прав предпринимателя всегда подразумевает действия Уполномоченного, направленные на ликвидацию нарушения закона или неверное его применение должностными лицами органов государственной власти или местного самоуправления.

Защита законных интересов бизнеса, это деятельность бизнес-омбудсмена, направленная на реализацию основных целей и принципов государственной политики в области развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации.

К ним относятся:

1) развитие субъектов малого и среднего предпринимательства в целях формирования конкурентной среды в экономике;

2) обеспечение благоприятных условий для развития субъектов малого и среднего предпринимательства;

3) обеспечение конкурентоспособности субъектов малого и среднего предпринимательства;

4) оказание содействия субъектам малого и среднего предпринимательства в продвижении производимых ими товаров (работ, услуг), результатов интеллектуальной деятельности на рынок Российской Федерации и рынки иностранных государств;

5) увеличение количества субъектов малого и среднего предпринимательства;

6) обеспечение занятости населения и развитие самозанятости;

7) увеличение доли производимых субъектами малого и среднего предпринимательства товаров (работ, услуг) в объеме валового внутреннего продукта;

8) увеличение доли уплаченных субъектами малого и среднего предпринимательства налогов в налоговых доходах федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

Таким образом, защита законных интересов предпринимателя не всегда подразумевает нарушение в отношении него закона. Защита интересов бизнеса Уполномоченным – это деятельность, направленная на формирование комфортной правовой среды.

### 2.2.2. Реализация компетенции Уполномоченного по защите коллективных интересов предпринимателей

В соответствии с Законом Московской области № 1/2014-ОЗ «Об уполномоченном по защите прав предпринимателей в Московской области и о внесении изменения в Закон Московской области «О денежном содержании лиц, замещающих государственные должности Московской области и должности государственной гражданской службы Московской области» Уполномоченный наделен правом направлять в органы государственной власти Московской области, органы местного самоуправления мотивированных предложений о принятии нормативных правовых актов (о внесении изменений в нормативные правовые акты или признании их утратившими силу), относящихся к сфере деятельности Уполномоченного.

Несмотря на то, что Уполномоченный по защите прав предпринимателей (в отличие от Уполномоченного по правам человека) не обладает правом законодательной инициативы, указанное право позволяет бизнес-омбудсмену направлять предложения в компетентные органы государственной власти и местного самоуправления, что и было неоднократно использовано в 2014 году.

### 2.2.3. Пример рассмотрения коллективного обращения предпринимателей мясной отрасли

В сентябре 2014 года к Уполномоченному поступило обращение Союза предприятий мясной отрасли с вопросом о повышении тарифов на платные ветеринарные услуги (ветеринарно-санитарную экспертизу), оказываемые государственными учреждениями ветеринарии Московской области.



*Заседание Экспертного совета при Уполномоченном по вопросу содействия развитию предпринимательства в мясной отрасли*

Доводы, которые привели в своем обращении предприниматели, заслуживали внимания: из-за повышения тарифов увеличиваются затраты на мясопереработку, вследствие чего страдает как само предприятие – понижается конкурентоспособность (в соседних субъектах РФ затраты на ветеринарно-санитарное обслуживание значительно ниже), так и конечный потребитель – пропорционально увеличиваются цены на реализацию готовой продукции.

Рассмотрев вопрос о проблеме предпринимателей мясной отрасли в Московской области, связанной с увеличением тарифов на оказание платных ветеринарных услуг, предоставляемых государственными учреждениями ветеринарии Московской области, в рамках заседания рабочей группы Экспертного совета при Уполномоченном, было принято решение рекомендовать Главному управлению ветеринарии Московской области и Комитету по тарифам и ценам Московской области пересмотреть стоимость работ ветеринарного врача в части:

- предубойного осмотра;

- проведения ветеринарно-санитарной экспертизы туш и внутренних органов животных (птицы);

- ветеринарно-санитарной экспертизы, ветеринарно-санитарной оценки и подтверждения соответствия грузов в отношении ветеринарной безопасности для транспортировки по территории Московской области;

- ветеринарно-санитарной экспертизы, ветеринарно-санитарной оценки и подтверждения соответствия грузов в отношении ветеринарной безопасности при поступлении на хранение, переработку и реализацию на предприятиях Московской области.

Кроме того, было предложено пересмотреть и провести хронометраж затраченного времени на оказание ветеринарных услуг.

Также предусмотреть возможность разграничения тарифов на оказание ветеринарных услуг в Московской области на две группы потребителей:

- промышленное производство;

- частное производство.

А вместе с этим включить в состав комиссии (рабочей группы) по формированию тарифов на оказание ветеринарных услуг представителей предприятий мясной отрасли.

До настоящего времени данный вопрос остается на контроле Уполномоченного, так как решение не принято.

### 2.2.4. Пример рассмотрения коллективного обращения предпринимателей городского округа Черноголовка

В августе 2014 года к Уполномоченному поступило обращение предпринимателей городского округа Черноголовка Московской области.

Все объекты жилищно-коммунального хозяйства и социальной сферы, составляющие инфраструктуру городского округа Черноголовка, находятся в федеральной собственности и хозяйственном ведении ФГУП «Управление эксплуатации Научного центра Российской академии наук в Черноголовке», осуществляющего их содержание и обслуживание. В настоящее время имущественная база предприятия, обеспечивающая жизнедеятельность города, требует значительных капитальных вложений, которыми Российская академия наук не располагает.

В связи с введением Президента РФ моратория на отчуждение имущества РАН предприниматели столкнулись со следующими проблемами:

1) Невозможность оформления предпринимателями права собственности на объекты капитального строительства (нежилые помещения) без выделения земельного участка, как того требует действующее законодательство Российской Федерации.

2) Предприниматели, осуществляющие деятельность в городе Черноголовка, лишены возможности реализации своих прав, предусмотренных Федеральным законом №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». Особый правовой режим объектов недвижимости не является основанием для отказа предпринимателям в реализации своих прав, поскольку может быть изменен в установленном законом порядке.

3) Предприниматели лишены возможности сдать объекты капитального строительства в эксплуатацию в порядке ст. ст. 51, 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации Постановление Правительства РФ от 24.11.2005 № 698 «О форме разрешения на строительство и форме разрешения на ввод объекта в эксплуатацию»

4) Предприниматели города Черноголовка не могут реализовать проект по строительству Дома творчества. По причине отказа Управления Росимущества передавать в собственность земельный участок.

5) Невозможность предпринимателям реализовывать бизнес-проекты (в том числе) в связи с отказами Управления Росимущества передавать земельные участки и объекты капитального строительства в собственность (на возмездной основе).

В таких условиях предприниматели отказываются инвестировать в свой бизнес, не имея гарантий в виде возможности оформления (в том числе путем выкупа) частной собственности на объекты капитального строительства и земельные участки.



*Заседание Экспертного совета при Уполномоченном по вопросу содействия развитию предпринимательства в г.о. Черноголовка*

В рамках работы Экспертного совета Уполномоченным были направлены следующие рекомендации.

К моменту окончания моратория Президента Российской Федерации на отчуждение имущества РАН:

1. Федеральному агентству научных организаций:

* определить перечень имущества (объектов инфраструктуры), находящегося в управлении Федерального агентства, которое может быть передано в установленном законом порядке в муниципальную собственность городского округа Черноголовка Московской области;
* определить перечень имущества, находящегося в управлении Федерального агентства, которое может быть передано в установленном законом порядке в частную собственность и (или) аренду;
* направить указанные перечни в Администрацию городского округа Черноголовка Московской области для дальнейшей работы по указанному вопросу.

2. Администрации городского округа Черноголовка Московской области:

* совместно с предпринимателями городского округа Черноголовка подготовить и направить в Федеральное агентство научных организаций и Управление Росимущества по Московской области предложения по перечню передаваемого имущества (объектов инфраструктуры и инвестиционно-привлекательных земельных участков для развития предпринимательства);
* в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 13.07.2006 № 374 подготовить необходимые документы для передачи в Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом.

3. Управлению Росимущества по Московской области:

* определить перечень недвижимого имущества (земельных участков), находящегося в федеральной собственности, которое может быть передано в установленном законом порядке в муниципальную собственность городского округа Черноголовка Московской области;
* определить перечень недвижимого имущества (земельных участков), находящегося в федеральной собственности, которое может быть передано в установленном законом порядке в частную собственность и (или) аренду;
* на основании полученных предложений от Администрации городского округа Черноголовка Московской области инициировать принятие распоряжения Правительства Российской Федерации о передаче имущества из федеральной собственности в муниципальную собственность.

До настоящего времени мораторий Президента РФ не снят, но договоренности, заключенные на рабочей группе Экспертного совета, остаются у Уполномоченного на контроле до снятия моратория.

## 2.3. Рассмотрение жалоб о несоразмерном административном наказании

### 2.3.1. Содержание проблемы

В течение 2014 года к Уполномоченному по защите прав предпринимателей в Московской области поступали обращения с жалобами на размеры объявленных штрафов за допущенные правонарушения, выявленные в ходе проведенных проверок.

Проблемы предпринимателей, возникающие в связи с этим, имеют различную природу: правовую и неправовую.

К проблеме правового характера можно отнести тот факт, что в Кодексе об административных правонарушениях РФ отсутствуют указания на дифференцирование административных штрафов в зависимости от размеров и объемов выручки предприятий. Таким образом, назначение штрафа за одно и то же нарушение имеет различные последствия для разных предпринимателей.

К проблеме неправового характера можно отнести излишнюю ориентированность на назначение штрафа со стороны должностных лиц государственных органов, осуществляющих проверку в рамках государственного контроля (надзора).

### 2.3.2. Позиция Уполномоченного

Назначение административного наказания должно основываться на данных, подтверждающих действительную необходимость применения к лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, предусматривающих ответственность за противоправное действие (бездействие), именно той меры государственного принуждения, которая с наибольшим эффектом достигала бы целей восстановления социальной справедливости, исправления правонарушителя и предупреждения совершения новых противоправных деяний, а также ее соразмерность в качестве единственно возможного способа достижения справедливого баланса публичных и частных интересов в рамках административного производства.

### 2.3.3. Пример успешного рассмотрения Уполномоченным жалобы о несоразмерном административном наказании

В марте 2014 года ООО «Б»было привлечено к административной ответственности сотрудниками УФМС России по Московской области. В связи с этим УФМС было вынесено 43 постановления об административном правонарушении.

Указанными постановлениями ООО «Б»привлечено к административной ответственности в виде наложения штрафов на общую сумму 17 200 000 (семнадцать миллионов двести тысяч) рублей. Указанная сумма могла явиться причиной банкротства предприятия. Более того, ответственность наступила вследствие виновных действий уже бывшего директора.

Попытки ООО «Б»обжаловать решение в Арбитражном суде Московской области результата не дали.

Поскольку предприятие является теплоснабжающей организацией, в хозяйственном ведении которой находятся 3 газовых котельных, поставляющих тепловую энергию в 30 жилых домов, в которых проживает около 9000 жителей, Уполномоченным, дабы не допустить банкротства и ликвидации ООО «Б», было направлено ходатайство в Десятый Арбитражный Апелляционный суд о возможности снижения судом размера административного штрафа. Свое ходатайство Уполномоченный аргументировал следующим образом:

в соответствии с Постановлением Конституционного суда Российской Федерации от 25 февраля 2014 г. № 4-П административный штраф, равно как любое другое административное наказание, является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. Соответственно, устанавливаемые Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации размеры административных штрафов должны соотносится с характером и степенью общественной опасности административных правонарушений, и обладать разумным сдерживающим эффектом. В противном случае применение административной ответственности не будет отвечать предназначению государственного принуждения, которое, по смыслу статей 1, 2, 17, 18 и 55 Конституции Российской Федерации, должно заключаться главным образом в превентивном использовании соответствующих юридических средств для защиты прав и свобод человека и гражданина, иных конституционно признаваемых ценностей гражданского общества и правового государства.

В случае сохранения размера вынесенных штрафов, они перестанут «обладать разумным сдерживающим эффектом», а превратятся в средство уничтожения предприятия.

Размер административного штрафа, назначаемого юридическим лицам за совершение административных правонарушений, в сумме от ста тысяч рублей и более, может быть снижен на основе требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, если наложение такого штрафа не отвечает целям административной ответственности и с очевидностью влечет избыточное ограничение прав юридического лица.

Суд доводы Уполномоченного принял во внимание, и в результате значительно уменьшил сумму штрафа до приемлемой. Организация получила возможность продолжить свою хозяйственную деятельность.

## 2.4. Рассмотрение Уполномоченным жалоб на правоохранительные органы

Придавая большое значение взаимодействию Уполномоченного с силовыми структурами, следует обратить внимание, что одной из наиболее многочисленных групп жалоб, поступающих к непосредственно к бизнес-омбудсмену, - это жалобы на правоохранительные органы Московской области.

Указанные жалобы можно классифицировать по следующим видам:

1) Неправомерное, по мнению заявителя, возбуждение уголовного дела.

2) Неправомерный, по мнению заявителя, отказ в возбуждении уголовного дела.

3) Неправомерные действия сотрудников правоохранительных органов при проведении оперативно-розыскных мероприятий.

4) Нарушение сроков предварительного расследования: затягивание уголовного дела.

5) Иные жалобы (на избрание меры пресечения, на установленный порядок хранения вещественных доказательств и пр.).

### 2.4.1. Методика рассмотрения жалоб на правоохранительные органы

В соответствии с действующим уголовным и уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации у уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации отсутствуют специальные полномочия по контролю и надзору за действиями правоохранительных органов.

Но обращения предпринимателей без внимания бизнес-омбудсмена не остаются. Применяется следующая методика рассмотрения жалоб:

1) в случае, если из представленных материалов обращения усматривается нарушение прав заявителя, то готовится и утверждается заключение Уполномоченного. После чего копия материалов жалобы, заключение и иные документы направляются в органы прокуратуры, в том числе в прокуратуру Московской области. В свою очередь рассмотрение жалобы в органах прокуратуры остается на контроле Уполномоченного;

2) в случае же, если Уполномоченным усматривается только возможность нарушения прав заявителя (как правило причиной этому может послужить недостаток документов и (или) сомнительные доводы заявителя), то материалы жалобы направляются в ГУ МВД России по Московской области с целью проведения проверки доводов заявителя, и в случае выявления нарушений, требования принять соответствующие меры.

Также, в случае несогласия с полученным ответом, материалы могут быть направлены в прокуратуру Московской области;

3) в случае, если Уполномоченным не усматривается нарушение прав заявителя (или жалоба признается необоснованной), то соответственный письменный ответ с разъяснениями направляется обратившемуся.

Подводя итоги работы по рассмотрению жалоб на правоохранительные органы Московской области, следует отметить, что в большинстве случаев права заявителей восстановлены полностью или частично.

## 2.4.2. Пример успешного рассмотрения жалобы на правоохранительные органы

В феврале 2014 года в отношении ООО «В» сотрудниками ОБЭП УМВД России по г.о. Железнодорожный была проведена проверка, в результате которой со склада компании была изъята готовая продукция (специи) на сумму свыше 1 000 000 (одного миллиона) рублей. Сотрудники правоохранительных органов сочли указанную продукцию некачественной и представляющей угрозу жизни потребителей.

Продукция была изъята с нарушениями требований действующего законодательства, без предоставления каких-либо документов. Экспертиза не проводилась. Товар удерживался до августа 2014 года.

Изучив доводы заявителя, изложенные в жалобе, Уполномоченным было направлено заключение о нарушении прав и законных интересов предпринимателя в ГУ МВД по Московской области и прокуратуру Московской области с просьбой провести проверку законности и правомерности действий сотрудников правоохранительных органов.

В кратчайшие сроки Управлением МВД России по г.о. Железнодорожный были проведены соответствующие проверки и внесены представления об устранении выявленных нарушений уголовно-процессуального законодательства. А также вынесены представления о привлечении виновных лиц к дисциплинарной ответственности.

Незаконно изъятая продукция ООО «В» возвращена владельцу в полном объеме.

# 3. «БАРОМЕТР ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОГО КЛИМАТА МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ» КАК ИНДИКАТОР УСЛОВИЙ ВЕДЕНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ПОДМОСКОВЬЕ

В рамках проекта «Барометр предпринимательского климата Московской области» в конце 2014 - начале 2015 года было проведено социологическое исследование, направленное на оценку созданных на уровне муниципальных образований Московской области условий для развития предпринимательской деятельности, а также оценку эффективности работы органов государственной власти и местного самоуправления в части налаживания эффективного взаимодействия с представителями предпринимательского сообщества и обеспечения положительного влияния на бизнес-среду в рамках реализации ими государственных полномочий и решения вопросов местного значения.

В качестве основных задач исследования рассматривались следующие:

1. Анализ удовлетворенности представителей предпринимательского сообщества отдельными условиями ведения предпринимательской деятельности (доступностью недвижимого имущества, земельных участков, мощностями для подключения к инфраструктуре естественных монополий, трудовыми ресурсами, наличием кредитных средств и др.)
2. Анализ опыта взаимодействия представителей предпринимательского сообщества с различными органами власти и учреждениям. Выявление ключевых проблем взаимодействия.
3. Определение регулирующего воздействия муниципальных нормативно-правовых актов на формирование бизнес-среды.
4. Оценка опыта участия предпринимателей в программах развития (поддержки) малого и среднего бизнеса.
5. Выявление территорий оказания наибольшего давления на бизнес.
6. Проведение анализа насыщенности конкурентной среды, уровня вовлеченности государственных (муниципальных) органов в корпоративные споры.
7. Оценка предпринимательских ощущений (степени комфорта, динамики положения дел, ожиданий бизнеса).

Проект был реализован в ходе четырех этапов:

I. Кабинетное исследование.

Данный этап представляет собой сбор и анализ информации из открытых источников, необходимой для разработки методики и инструментария исследования.

Содержание работ предусматривало анализ корпуса научных и практических исследований в России, посвященных рассматриваемой тематике, выполненных в предыдущие годы. В рамках кабинетного исследования были собраны и изучены публикации, научные работы и исследовательские отчёты, посвященные изучаемой теме.

На данном этапе работ был сформирован список из нескольких десятков латентных факторов, оказывающих влияние на состояние предпринимательского климата. В дальнейшем (на этапе глубинных интервью) из этого перечня были выделены наиболее значимые для бизнеса и определяющие именно предпринимательский климат территории. Этот сокращенный перечень, обеспечивший необходимый и достаточный для достоверности расчетов объем компонентов, вошел в формализованную анкету для экспертного представительского опроса (этап 3 данного проекта).

II. Глубинные интервью.

Сбор и анализ качественной слабоструктурированной информации для разработки инструментария количественного исследования (формализованной анкеты для экспертного представительского опроса) и формирования информационной базы для написания аналитического отчета.

Участниками глубинных интервью были представители экспертного и бизнес-сообщества: руководители общественных приемных Уполномоченного по защите прав предпринимателей Московской области, руководители местных отделений общественных организаций, работающих с предпринимателями, руководители коммерческих организаций.

Выборка: 20 интервью.

III. Представительские экспертные интервью с участниками рынка.

Сбор и анализ качественной и количественной информации о восприятии ситуации и основных процессах, наблюдающихся в сфере предпринимательской деятельности. К респондентам, включаемым в выборку, предъявлялись следующие требования:

Ведение предпринимательской деятельности на территории данного муниципального образования (если предприниматель работает одновременно в нескольких городских округах, он опрашивается только один раз в городе, где находится главный / первый офис).

Осведомленность по вопросам взаимодействия с государственными и муниципальными структурами.

Сфера деятельности характерна для ряда других предприятий данного муниципального образования.

Выборка строилась для каждого городского округа по параметрам: сфера деятельности и численность персонала. В совокупности опрошено около 1000 руководителей и владельцев бизнеса.

IV. Анализ данных и подготовка отчетных документов.

Была подготовлена аналитическая справка, кейсы по 29 городским округам и комплексной презентации на основе собранных эмпирических данных.

**В результате проведенной работы данные получились следующими.**

Предприниматели Московской области в целом оценивают комфортность условий ведения бизнеса на уровень **«чуть выше среднего»**. Комплексный показатель по итогам обобщенного анализа отдельных компонентов удовлетворенности составил в целом по региону 6,16 балла (в данный индикатор были включены индикаторы политической, экономической и технологической комфортности, а также степени нарушения прав предпринимателей и оказания на них силового давления).

**Агрегированный показатель комфортности = 6,16 балла**



*Рисунок 7. Агрегированный показатель комфортности бизнес-среды*

Из рисунка видно, что оценки по отдельным компонентам агрегированного показателя комфортности неоднородны. Так, например, показатель экономической комфортности бизнес-среды заметно ниже других и составляет лишь 4,65 балла из 10 возможных. Такая ситуация во многом связана с проявлениями общероссийского экономического кризиса, который оказывает существенное влияние на представителей предпринимательского сообщества. Участники исследования в ответах на вопросы анкеты часто говорили о таких проявлениях кризиса, как падение платежеспособности населения, сокращение спроса на производимые / реализуемые товары и услуги, повышение издержек бизнеса, связанных с ростом цен на закупаемые материалы. Также респонденты обращали внимание на высокий уровень налоговой нагрузки и сильную конкуренцию, усложняющие ведение бизнеса.

В то же время сравнительно более высокими являются показатели, касающиеся частоты случаев нарушения прав предпринимателей органами власти и силового воздействия на предпринимателей (6,94 и 7,31 балла соответственно), что говорит о более благоприятной ситуации в рамках данных компонентов бизнес-среды и об отсутствии массового недовольства такого рода нарушениями на территории региона.

Если показатели, касающиеся нарушения прав предпринимателей и силового давления рассматривались как самостоятельные и не дробились на отдельные компоненты, то индикаторы политической, экономической и технологической комфортности являются многосоставными и включают в себя различные компоненты.

Так, при анализе политической комфортности, общий уровень которой составляет 6,02 балла (рис. 8.), можно отметить, что такой компонент, как невовлеченность государственных (муниципальных) органов в корпоративные споры имеет достаточно высокий показатель (7,81 балла), что в целом говорит о невысокой распространенности данной проблемы в регионе, тогда как самое низкое значение среди других имеет параметр «наличие поддержки предпринимателей», что подчеркивает актуальность развития данного направления и необходимость активизации дальнейшей работы.

**

*Рисунок 8. Индикаторы политической, экономической и технологической комфортности бизнес-среды*

В рамках экономической комфортности наименьший уровень удовлетворенности респонденты отмечают в отношении такого показателя как уровень конкуренции в муниципальном образовании в рамках сферы деятельности респондента (3,94 балла). Нарекания участников исследования в основном связаны с распространением сетевых ритейлеров в городах Подмосковья, имеющих явные конкурентные преимущества, что усложняет ведение торгового бизнеса местными предпринимателями. По их мнению, муниципальные власти должны ограничивать выход таких компаний на локальный рынок, поддерживая тем самым интересы местных предпринимателей. Однако, в таких заявлениях не учитывается как законность возможных действий в данном направлении, так и интересы непосредственных жителей. В то же время для нейтрализации недовольных настроений на местах важно контролировать возможность равноправного доступа к ресурсам муниципалитета для всех потенциальных участников, а также продумывать другие способы поддержки местного предпринимательского сообщества.

Среди компонентов технологической комфортности наиболее высокую оценку получило качество коммуникационных систем (связь и Интернет, 7,09 балла), минимальную – доступность земельных участков (4,62 балла), причем последняя часто бывает ограничена как объективными обстоятельствами (нехваткой свободных земельных участков в городских округах, в отличие от муниципальных районов, бόльших по площади), так и неправомерными решениями местных властных структур (в том числе принятыми задолго до возникновения потребности: «распродал всю землю здесь еще прошлый глава, а сейчас все выяснилось, что это все незаконно было»).

Средняя оценка степени защищенности бизнеса с точки зрения задач Уполномоченного составляет в целом 6,98 балла по Московской области. Этот показатель обобщает 4 компонента:

* отсутствие нарушения прав предпринимателей
* отсутствие силового воздействия на бизнес,
* отсутствие препон со стороны органов власти,
* невовлеченность государственных/муниципальных органов в корпоративные споры.

Показатель близкий к 7 баллам отражает в целом нормальную обстановку в регионе, но тем не менее пока существенно не дотягивает до максимально высокого уровня защищенности бизнеса, который позволял бы каждому предпринимателю уверенно работать в стабильных условиях среды. Данный факт подтверждает высокую значимость и актуальность работы Уполномоченного по защите прав предпринимателей Московской области.

Если же говорить об отдельных, наиболее значимых сферах давления на бизнес в городских округах Московской области, то на первый план здесь выходят конкуренты (35,3%). Вторую и третью позицию в рейтинге занимают государственные службы / учреждения и местная администрация (20,9% и 17,9% соответственно).

*Рисунок 9. Источники давления на бизнес*

В ответах отдельных категорий респондентов можно отметить следующие различия:

1. Со стороны конкурентов чаще других испытывают давление:

* молодые предприниматели,
* крупные предприятия,
* предприятия строительной сферы.

2. Со стороны государственных служб и учреждений чаще других испытывают давление:

* предприниматели старше 45 лет,
* крупные предприятия,
* компании из сферы транспорта и связи

Интересно, что позицию «Не испытываю давление ни с чьей стороны» сравнительно чаще выбирали представители микропредприятий численностью до 10 человек, что не подтверждает тезис о наибольшей незащищенности/уязвимости данной категории представителей бизнес-сообщества.

В целом, важно учитывать тот факт, что отчасти признание наличия давления зависит не только от окружающих условий, но и от внутренней уверенности в успешности своего дела (при озвучивании давления конкурентов) и от желания строго и четко соблюдать законодательство, регламентирующее правила ведения бизнеса на данной территории (при акцентировании внимания на давлении со стороны официальных структур). Поэтому данный показатель можно рассматривать не только как объективный индикатор наличия противоправных ситуаций, но и как дополнительный показатель, отражающий социальное самочувствие предпринимательского сообщества.

Более подробный анализ полученных результатов будет представлен в отдельном издании. Однако, оценивая в целом, по итогам проведенного проекта «Барометр предпринимательского климата Московской области» можно говорить о высоком уровне актуальности и востребованности полученных материалов, позволивших акцентировать внимание на болевых точках предпринимательского климата, проблемных территориях и ключевых ожиданиях представителей бизнес-сообщества.

# 4. РЕАЛИЗАЦИЯ СПЕЦИАЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ В 2014 ГОДУ

## 4.1. Направление запросов в органы государственной власти, органы местного самоуправления, а также их должностным лицам, получение необходимых сведений, документов, материалов и пояснений

Следует констатировать, что при реализации данного полномочия возникает ряд проблем, связанных как с непосредственной подготовкой запросов, так и ответами на них.

Так в рамках подготовки заключений о выявлении (отсутствии) фактов нарушения прав и законных интересов предпринимателей, Уполномоченному необходимо иметь полную картину обстоятельств по обращению (жалобе).

Однако не всегда бывает достаточно той информации, которую представляет, прежде всего, заявитель.

Возможна ситуация, когда заявитель намеренно утаивает какой-либо факт или обстоятельство. Так, например, в январе 2014 года к Уполномоченному обратился предприниматель из города Клин с жалобой на действия Администрации Клинского муниципального района. При этом заявитель не указал сведения о наличии вступившего в законную силу решения суда по данному вопросу.

С другой стороны, ответ на запрос – это в большинстве случаев официальная позиция того государственного или муниципального органа, решения или действия которого рассматриваются Уполномоченным в рамках рассмотрения жалобы.

В соответствии с Законом Московской области об Уполномоченном руководители и иные должностные лица органов государственной власти Московской области, органов местного самоуправления, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти по Московской области обязаны предоставить ему запрашиваемые сведения, документы и материалы в срок, не превышающий пятнадцати дней со дня получения соответствующего обращения. Ответ на обращение Уполномоченного направляется за подписью должностного лица, которому оно непосредственно было адресовано.

Однако указанные сроки не всегда соблюдаются. При этом следует отметить, что это было характерно для органов местного самоуправления в первой половине 2014 года, в настоящий момент ситуация исправилась.

Также характерна для органов местного самоуправления в начале 2014 года ситуация, кода ответ приходил за подписью не того должностного лица, которому был адресован запрос.

Хотя и редко, но ответ на запрос оказывается формальным, поскольку не содержит недостающей информации.

В настоящее время норма, устанавливающая ответственность должностных лиц перед региональным уполномоченным за воспрепятствование его деятельности, отсутствует как в федеральном законодательстве, так и в законодательстве Московской области.

В связи с чем в целях создания условий для формирования единообразной судебной и правоприменительной практики, возможность принятия такой нормы следует рассмотреть.

## 4.2. Организация совещаний по вопросам защиты прав и законных интересов предпринимателей с участием представителей органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов и организаций

В 2014 году Уполномоченным на системной основе созывались совещания по вопросам разрешения жалоб предпринимателей и (или) обсуждения системных проблем бизнеса в Московской области.

Указанные мероприятия проводились в рамках работы Экспертного совета при Уполномоченном, который в 2014 году зарекомендовал себя как эффективный рабочий орган.

Рассмотрение конкретной проблемы выносится на заседания специальной рабочей группы, в которую входят:

- лично Уполномоченный,

- представители профильных государственных органов и органов местного самоуправления, к компетенции которых относится решение данного вопроса,

- независимые эксперты: представители организаций, осуществляющих защиту бизнеса, адвокаты и пр.

На каждое заседание рабочей группы приглашается представитель прокуратуры Московской области.

Из наиболее крупных заседаний можно выделить рабочие группы по защите интересов предпринимательского сообщества в городском округе Черноголовка Московской области, по защите интересов предпринимателей мясной отрасли Московской области, а также выездную рабочую группу по защите прав и законных интересов предпринимателей Наро-Фоминского муниципального района Московской области.

## 4.3. Принятие в пределах своей компетенции мер к урегулированию споров между предпринимателями и государственными органами, органами местного самоуправления, организациями и должностными лицами, действия которых обжалуются

Досудебное рассмотрение жалоб с участием Уполномоченного представляет собой комплекс мероприятий, проводимых институтом Уполномоченного, направленных на восстановление прав и законных интересов заявителей.

Причины необходимости организации досудебного рассмотрения:

1) рассмотрение споров в суде - продолжительный и ресурсоемкий процесс для предпринимателя;

2) высокая вероятность допущения предпринимателем процессуальных ошибок, и как следствие - невозможности защиты своих прав и законных интересов в дальнейшем.

3) фактическое неравенство сторон в судебном процессе: ресурсы государственного муниципального органа зачастую выше ресурсов представителя малого или среднего бизнеса.

4) исключение возможности принятия альтернативного решения.

Правовая природа досудебного рассмотрения жалоб предпринимателя с участием Уполномоченного по своей сути напоминает институт медиации, но имеет ряд существенных отличий, а именно:

1) в отличии от медиации, рассматриваются споры, вытекающие не только из гражданско-правовых отношений, но, прежде всего, из административно-правовых;

2) медиация рассматривается как добровольное волеизъявление сторон о разрешении спора в досудебном порядке, а досудебное рассмотрение жалобы с участием Уполномоченного представляет собой, прежде всего, реализацию полномочий, функций и задач регионального Уполномоченного;

3) досудебное рассмотрение жалобы предпринимателя с участием Уполномоченного является формой взаимодействия института Уполномоченного с государственными органами и органами местного самоуправления.

Целями досудебного рассмотрения с участием Уполномоченного являются:

1) разрешение спора между предпринимателем и государственным (или муниципальным) органом, вытекающего из публичных правоотношений;

2) совместный поиск альтернативного решения в рамках защиты законных интересов предпринимателя.

Задачи досудебного рассмотрения с участием Уполномоченного заключаются в следующем:

1) единовременно выяснить позицию всех сторон, участников спора, и вынести решение, удовлетворяющее участников спора;

2) рассмотреть и договориться о вариантах, способствующих восстановлению прав и (или) законных интересов предпринимателя;

3) реализация функций Уполномоченного в содействии восстановления нарушенных прав и законных интересов бизнеса.

Преимущества вышеизложенного метода приводят к сокращению сроков восстановления нарушенных прав и законных интересов предпринимателя; сохранению ресурсов заявителя; возможности поиска альтернативного решения в пользу заявителя.

Однако следует указать и на недостатки метода.

Они заключаются в том, что решение, принятое на досудебном рассмотрении, не имеет силы судебного акта, а значит, отсутствует ответственность должностных лиц за его неисполнение. В свою очередь, государственный (муниципальный) орган вправе отказаться от процедуры проведения досудебного рассмотрения спора с участием Уполномоченного.

Для этого необходима система контроля Уполномоченного за исполнением решений, принятых на досудебном рассмотрении.

Следует принять нормативные акты, обязывающие государственные органы Московской области принимать участие в досудебном рассмотрении, организуемом Уполномоченным. А также заключить с Уполномоченным соглашения об организации досудебного рассмотрения споров (для территориальных органов федеральных государственных органов).

Содержание и логистика данного процесса:

1) Принятие Уполномоченным решения о вынесении жалобы на досудебное рассмотрение.

2) Направление материалов жалобы в орган, по мнению заявителя, нарушивший его права и законные интересы.

3) Обмен дополнительными материалами, правовыми позициями. Назначение даты и времени рассмотрения.

4) Рассмотрение спора с участием Уполномоченного, компетентных представителей органа, заявителя (его представителей), иных организаций и (или) должностных лиц, участие которых необходимо, представителя органов прокуратуры (по согласованию).

5) Выработка и вынесение решения. Определение действий сторон и сроков их исполнения.

6) Осуществление договоренностей. Контроль за их исполнением со стороны Уполномоченного.

7) Завершение спора (и восстановление нарушенных прав).

В случае, если решение не принято или не исполняется, Уполномоченный вправе применить иные способы защиты нарушенных прав и законных интересов предпринимателя, в том числе, обратиться в суд, в порядке, установленном действующим законодательством.

В 2014 году досудебное рассмотрение производилось в рамках деятельности рабочих групп Экспертного совета при Уполномоченном.

Важно отметить, что досудебное рассмотрение жалоб не является заменой установленной законом процедуры обжалования решений государственных органов, а также досудебное рассмотрение подразумевает наличие спора, вытекающего из публичных правоотношений, между предпринимателем и государственным органом.

## 4.4. Участие в выездной проверке, проводимой в отношении заявителя в рамках государственного контроля (надзора) или муниципального контроля

Право Уполномоченного на участие в проверках устанавливается Федеральным законом № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей Российской Федерации» и Законом Московской области № 1/2014-ОЗ «Об уполномоченном».

В соответствии с этим Уполномоченный вправе принимать с письменного согласия предпринимателя участие в выездной проверке, проводимой в отношении заявителя, в рамках государственного контроля (надзора) или муниципального контроля.

Реализация права происходит следующим образом. После получения от предпринимателя заявления с просьбой об участии в проверке (по установленной форме) Уполномоченным издается распоряжение об участии в проверке, в которой он принимает участие лично или по его поручению представитель.

По итогам проверки формируется отчет.

Следует акцентировать внимание, что в ходе проверки Уполномоченный (или государственный гражданский служащий Аппарата, участвующий в мероприятии по его поручению в соответствии с распоряжением) не вмешивается в работу проверяющих органов (в рамках их компетенции) и не препятствует их работе.

В то же время Уполномоченный наблюдает за соблюдением проверяющими органами Федерального закона № 294-ФЗ, фиксирует выявленные им нарушения.

Он может дать предпринимателю разъяснение его прав и обязанностей по ФЗ-294 и (или) иным нормативным правовым актам

По результатам проверки Уполномоченный вправе:

- оспорить результат в суде;

- направить заключение руководителю Центрального аппарата проверяющего органа с описанием выявленных им нарушений должностных лиц при проведении проверки,

- совместно с предпринимателем оспорить результат в порядке, установленном действующим законодательством (как в судебном, так и в досудебном).

Кроме того, участии Уполномоченного в проверке фиксируется, согласно пункту 5 части 2 статьи 16 Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ. В акте указывается: наименование проверяемого юридического лица или фамилия, имя и отчество индивидуального предпринимателя, а также фамилия, имя, отчество и должность руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, уполномоченного представителя индивидуального предпринимателя, присутствовавших при проведении проверки.

Следует заметить, что в начале года, когда Уполномоченный только начинал реализовывать свое право на участие в проверках, пришлось столкнуться с такой проблемой, как отказ сотрудников проверяющих органов вносить в акты проверки отметку об участии Уполномоченного.

Это было связано с тем, что в Федеральном законе № 294-ФЗ отсутствует норма о возможности участия в проверках Уполномоченного, а потому возникало недопонимание в отношении присутствия на стороне предпринимателя какого-то иного государственного органа. Но поскольку такое право бизнес-омбудсмена установлено не только областным, но и федеральным законодательством, вопрос о правомерности нахождения Уполномоченного обоснован.

Именно поэтому указанная ситуация была разрешена на начальном этапе. Примером стал руководитель Управления Роспотребнадзора по Московской области, который самостоятельно довел до территориальных отделов Управления информацию с разъяснениями прав и полномочий бизнес-омбудсмена. Управление Роспотребнадзора по Московской области – первый государственный орган, с которым Уполномоченный стал очень тесно взаимодействовать по вопросам участия в проверках.

# 5. Предложения по повышению эффективности деятельности Института Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Московской области

Подводя итог 2014 году, следует обратить внимание на те аспекты деятельности, которые способствуют результатам работы Уполномоченного.

Дальнейшее развитие Института Уполномоченного в 2015 году планируется проводить следующим образом:

## 5.1. Деятельность Уполномоченного в муниципальных образованиях Московской области

Требует расширения сеть общественных приемных Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Московской области.

Созданная в 2013 году сеть муниципальных общественных приемных Уполномоченного показала свою эффективность.

В июле 2014 года Уполномоченным было утверждено новое Положение об общественных приемных, разработан новый регламент их работы.

Функции и полномочия общественных приемных были расширены, руководителям общественных приемных было предоставлено больше прав, отчего эффективность их работы повысилась.

Общественные приемные перестали представлять из себя только промежуточное звено между заявителем и Уполномоченным и начали активно решать конкретные проблемы бизнеса на своей территории.

Помимо защиты законных интересов заявителей, общественные приемные способны анализировать общее положение дел в муниципальном образовании, связанное с бизнес-средой, выявлять системные нарушения закона и (или) правоприменительной практики в отношении субъектов малого и среднего бизнеса, формировать варианты разрешения проблем.

В связи с этим, Уполномоченный рекомендует:

Главам муниципальных образований Московской области:

1) осуществлять взаимодействие с руководителями общественных приемных;

2) привлекать их к рассмотрению вопросов, направленных на улучшение инвестиционного и предпринимательского климата в муниципальном образовании.

Органам местного самоуправления муниципальных образований Московской области:

1) приглашать руководителей общественных приемных на заседания и совещания для их участия в формировании решений, относящихся к сфере деятельности Уполномоченного (с правом совещательного голоса и возможностью выразить свое мнение и позицию Уполномоченного).

2) содействовать в рассмотрении жалоб предпринимателей на должностных лиц органов местного самоуправления, рассматривать предложения руководителей общественных приемных Уполномоченного об альтернативных решениях проблем предпринимателей, в рамках действующего законодательства.

Отделам территориальных отделов федеральных органов исполнительной власти, действующих на территории муниципальных образований:

1) осуществлять взаимодействие с руководителями общественных приемных Уполномоченного по вопросам своей компетенции;

2) принимать участие в мероприятиях, проводимых руководителями общественных приемных, направленных на защиту прав и законных интересов предпринимателей в муниципальных образованиях,

3) приглашать руководителей общественных приемных на совещания по вопросам, находящимся в сфере деятельности Уполномоченного, по защите прав предпринимателей в Московской области.

## 5.2. Расширение практики выездных рабочих групп Экспертного совета при Уполномоченном

Обобщая работу Экспертного совета при Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Московской области посредством деятельности выездных рабочих групп, следует отметить следующее.

Выездная рабочая группа представляет собой мероприятие, при котором Уполномоченный (по согласованию с главой муниципального образования) выезжает в муниципальное образование с целью открытого рассмотрения жалоб на действия и решения государственных и муниципальных органов с обязательным участием заявителя.

Выездная рабочая группа Экспертного совета при Уполномоченном – это возможность всесторонне рассмотреть конкретную жалобу предпринимателя.

В ней принимают участие сам Уполномоченный, заявители, руководство муниципального образования Московской области, представители тех государственных и муниципальных органов, к компетенции которых относится решение вопроса.

Цели и задачи выездной рабочей группы – это выработка решений по определенным вопросам конкретных предпринимателей, поиск и возможность организации альтернативных решений проблем в рамках действующего законодательства, заключение конкретных договоренностей, удовлетворяющих все стороны конфликта.

Основными принципами деятельности выездной рабочей группы является приоритет прав и законных интересов бизнеса в рамках действующего законодательства РФ, открытость работы (материалы заседания могут и публикуются на официальном сайте Уполномоченного, а также иных органов, по согласованию), коллегиальность в решении проблемы, обязательность выполнения заключенных договоренностей.

В связи с этим, Уполномоченный рекомендует:

Главам муниципальных образований Московской области:

1) принимать, по возможности, личное участие в заседаниях выездной рабочей группы Экспертного совета;

2) оказывать Уполномоченному содействие в организации заседания выездной рабочей группы Экспертного совета;

3) принимать на контроль исполнение принятых договоренностей в рамках своей компетенции.

Органам государственной власти, органам местного самоуправления муниципальных образований Московской области:

1) обеспечивать участие своих представителей в рассмотрении вопросов в пределах своей компетенции;

2) исполнять заключенные договоренности, принятые в рамках действующего законодательства.

## 5.3. Совершенствование практики досудебного урегулирования споров, вытекающих из публичных правоотношений между предпринимателями и государственными (муниципальными) органами при участии Уполномоченного

Следует еще раз обратить внимание, что практика досудебного урегулирования споров, вытекающих из публичных правоотношений между предпринимателем и государственными (и муниципальными) органами, не подменяет собой установленный порядок обжалования решений и иных актов, вынесенных в соответствии с законом.

Досудебное рассмотрение с участием Уполномоченного – это способ совместного рассмотрения жалобы на действия (бездействие) и (или) решение государственных (и муниципальных) органов, нарушающие по мнению заявителя его права и законные интересы.

Цели досудебного урегулирования с участием Уполномоченного – это восстановление прав и защита законных интересов предпринимателя. В случае отсутствия нарушения закона со стороны государственных и (или) муниципальных органов – разъяснение предпринимателю норм действующего законодательства. Это поиск альтернативных решений в рамках действующего законодательства. Определение и установление последовательности действий предпринимателя и государственного (муниципального) органа для разрешения обозначенной проблемы.

Принципы досудебного урегулирования с участием Уполномоченного:

1) приоритет прав и законных интересов бизнеса в рамках действующего законодательства РФ;

2) соблюдения прав, свобод и гарантий, установленных Конституцией РФ;

3) соблюдение действующего законодательства РФ о компетенциях государственного (муниципального) органа;

4) соблюдение действующего законодательства о налоговой, коммерческой и иной охраняемой законом тайне.

Роль же Уполномоченного определяется рамками участия в рассмотрении вопросов в качестве «третьей стороны», поддержкой законных интересов заявителя в рамках действующего законодательства, контролем за исполнением принятых решений.

Реализовываться это будет посредствам заключения межведомственных соглашений о взаимодействии между Уполномоченным и государственным (муниципальным) органом, определяющих порядок, возможность и пределы рассмотрения, с учетом действующего законодательства.

Учитывая, что у различных государственных органов своя специфика и компетенция, а установление «типовых правил» и заключение «типовых соглашений» невозможно, именно поэтому государственным органам и органам местного самоуправления муниципальных образований Московской области пришло время рассмотреть возможность разработки, совместно с Уполномоченным, порядка взаимодействия по рассмотрению жалоб предпринимателей в досудебном порядке.

# ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итоги работы Уполномоченного за истекший период, можно сделать вывод, что 2014 год был продуктивным. Проведено большое число мероприятий с участием представителей органов власти всех уровней. Открыты на территории муниципальных образований Подмосковья новые общественные приемные Уполномоченного. Системно решались проблемы предпринимателей по наиболее острым вопросам. Отработана практика досудебного урегулирования споров между субъектами малого и среднего бизнеса и органами власти. Большую результативность показала практика работы Экспертного совета при Уполномоченном.

Таким образом, учитывая результаты работы прошлого года, Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Московской области обозначил основные направления деятельности на 2015 год.

1. Повышение эффективности Института Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Московской области, согласно предложениям, указанным в настоящем Докладе.

2. Расширение взаимодействия с органами прокуратуры Московской области в части:

- совместной работы с Экспертным советом при Уполномоченном, его рабочих групп;

- совместных действиях, направленных на правовое просвещение;

- сотрудничества по защите прав и законных интересов предпринимателей Московской области по обращениям, поступившим Уполномоченному

3. Расширение взаимодействия с правоохранительными органами Московской области в части:

- защиты прав предпринимателей

4. С Московской областной Думой в части:

- направления предложений о внесении изменений в законодательство Московской области по сфере деятельности Уполномоченного.

5. С исполнительными органами государственной власти Московской области в части:

- совместного рассмотрения обращений предпринимателей в рамках деятельности рабочих групп Экспертного совета при Уполномоченном;

- направления предложений о внесении изменений в нормативные правовые акты Московской области по сфере деятельности Уполномоченного.

Уполномоченный  
по защите прав предпринимателей  
в Московской области В.А. Головнев

## Приложение 1

**Нормативно-правовая база деятельности Уполномоченного**

**по защите прав предпринимателей в Московской области**

Правовой основой функционирования института Уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации является Федеральный закон от 07 мая 2013 №78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» и Указ Президента Российской Федерации от 07 мая 2012 №596 «О долгосрочной государственной экономической политике».

Во исполнение норм федерального законодательства в Московской области принят Закон от 13 января 2014 №1/2014-ОЗ «Об уполномоченном по защите прав предпринимателей в Московской области и о внесении изменения в Закон Московской области «О денежном содержании лиц, замещающих государственные должности Московской области и должности государственной гражданской службы Московской области», подробно определяющий правовой статус, компетенцию, права, задачи, порядок рассмотрения обращений и иные вопросы деятельности Уполномоченного.

Поскольку основополагающие документы, регламентирующие деятельность Уполномоченного и его Аппарата, были приняты в 2014 году, прошедший год можно считать этапом становления и развития института бизнес-омбудсмена в Подмосковье.

Уполномоченный назначен на должность сроком на пять лет Губернатором Московской области по согласованию с Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, с учетом мнения предпринимательского сообщества Московской области.

Должность Уполномоченного является государственной должностью Московской области и соответствует статусу Заместителя Председателя Правительства Московской области.

Центральная приемная Уполномоченного работает по адресу: город Москва, Большой Златоустинский переулок, дом 3/5, строение 1.

## Приложение 2

**Организационное и ресурсное обеспечение деятельности Уполномоченного**

**Уполномоченный**

**по защите прав предпринимателей**

**в Московской области**

Аппарат Уполномоченного

Экспертный совет

при Уполномоченном

Общественные приемные Уполномоченного

в муниципальных образованиях Московской области

Общественные помощники

Отраслевые

Выездные

рабочие группы

Территориальные

Отраслевые рабочие группы

*Рисунок 10. Структура института Уполномоченного в Московской области*

***1. Аппарат Уполномоченного***

Для обеспечения деятельности Уполномоченного создан Аппарат уполномоченного по защите прав предпринимателей в Московской области (далее – Аппарат Уполномоченного).

Аппарат Уполномоченного осуществляет юридическое, организационное, научно-аналитическое, информационно-справочное и иное обеспечение деятельности Уполномоченного.

Уполномоченный и Аппарат Уполномоченного являются государственным органом Московской области с наименованием «Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Московской области и его Аппарат» (далее – государственный орган) с правом юридического лица, имеющим расчетный и другие счета, печать, бланки со своим наименованием и с воспроизведением герба Московской области.

Государственный орган не входит в систему исполнительных органов государственной власти Московской области.

Аппарат Уполномоченного возглавляет руководитель, назначаемый Уполномоченным. С момента регистрации государственного органа руководителем является Ольга Анатольевна Плотникова.

Работники Аппарата Уполномоченного являются государственными гражданскими служащими Московской области.

Основными задачами Аппарата являются:

1. Правовое, организационно-хозяйственное, научно-аналитическое, информационно-справочное и иное обеспечение деятельности Уполномоченного;
2. Содействие обеспечению государственных гарантий защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, зарегистрированных в органе, осуществляющем государственную регистрацию на территории Московской области, а также субъектов предпринимательской деятельности, права и законные интересы которых были нарушены на территории Московской области (далее - субъекты предпринимательской деятельности);
3. Содействие беспрепятственной реализации и восстановлению нарушенных прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности;
4. Содействие совершенствованию механизмов обеспечения и защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности;
5. Правовое просвещение субъектов предпринимательской деятельности;
6. Содействие улучшению делового и инвестиционного климата в Московской области;
7. Информирование общественности Московской области по вопросам соблюдения и защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности на территории Московской области;
8. Содействие в осуществлении контроля за соблюдением прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности органами исполнительной государственной власти Московской области;
9. Взаимодействие с предпринимательским сообществом;
10. Содействие развитию общественных институтов, ориентированных на защиту прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности;
11. Участие в формировании и реализации государственной политики в сфере развития предпринимательской деятельности, защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности.

Основные функции Аппарата:

1. Организация личного приема граждан Уполномоченным по вопросам защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности;
2. Рассмотрение жалоб субъектов предпринимательской деятельности на решения или действия (бездействие) органов государственной власти Московской области, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в Московской области, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных в соответствии с законодательством Российской Федерации отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, нарушающих права и законные интересы субъектов предпринимательской деятельности;
3. Обобщение, систематизация и анализ информации о нарушениях прав и законных интересов предпринимателей, внесение Уполномоченному предложений о мерах по устранению причин и условий, способствующих указанным нарушениям;
4. Обеспечение взаимодействия Уполномоченного с Губернатором Московской области, Правительством Московской области, Московской областной Думой, органами исполнительной государственной власти специальной компетенции Московской области, органами местного самоуправления, должностными лицами, правоохранительными и иными органами государственной власти;
5. Координация деятельности и взаимодействия Уполномоченного с общественными и иными организациями, другими институтами гражданского общества;
6. Организация взаимодействия Уполномоченного со средствами массовой информации, освещения деятельности Уполномоченного в средствах массовой информации, сети Интернет и других информационных системах;
7. Осуществление сравнительного анализа законодательства Московской области, муниципальных нормативных правовых актов, действующих на территории Московской области, в части прав, свобод и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности на предмет соответствия их общепризнанным принципам и нормам международного права, и международным договорам Российской Федерации, Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству;
8. Подготовка предложений по совершенствованию федерального законодательства и законодательства Московской области по вопросам обеспечения прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности;
9. Осуществление анализа причин случаев нарушения прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности;
10. Осуществление правового просвещения населения Московской области по вопросам реализации прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности;
11. Осуществление анализа отечественного и международного опыта в области защиты прав и законных интересов предпринимателей;
12. Организация совещаний, конференций, круглых столов, встреч, приемов, проводимых Уполномоченным;
13. Подготовка докладов и иных материалов по вопросам, относящимся к деятельности Уполномоченного;
14. Иные функции в соответствии с действующим законодательством.

***2. Экспертный совет при Уполномоченном***

Для оказания консультативной, аналитической, организационной помощи Уполномоченному, подготовки предложений и рекомендаций по вопросам взаимодействия с государственными органами, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями по вопросу защиты прав и законных интересов предпринимателей, выявления и анализа системных проблем, приводящих к нарушению прав предпринимателей, в апреле 2014 года создан Экспертный совет при Уполномоченном В состав Экспертного совета при Уполномоченном вошли руководители территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, государственных органов Московской области, некоммерческих организаций, выражающих интересы субъектов малого и среднего предпринимательства, практикующие адвокаты и юристы.

Экспертный совет при Уполномоченном реализует свою деятельность посредством:

1. Проведения пленарных заседаний;
2. Проведения заседаний отраслевых рабочих групп Экспертного совета по рассмотрению системных вопросов, связанных с защитой прав и законных интересов предпринимателей;
3. Проведение выездных заседаний рабочих групп Экспертного совета при Уполномоченном с целью рассмотрения конкретных жалоб предпринимателей, поступивших Уполномоченному, с целью досудебного урегулирования споров, вытекающих из публичных правоотношений.
4. Постоянно приглашенными участниками заседаний Экспертного совета при Уполномоченном и его рабочих групп являются представители органов прокуратуры Московской области.
5. Копии решений Экспертного совета при Уполномоченном и его рабочих групп, в случае содержания в них рекомендаций государственным органам Московской области и (или) органам местного самоуправления, направляются Губернатору Московской области.

В 2014 году было проведено 7 тематических заседаний Экспертного совета:

|  |  |
| --- | --- |
| **Дата** | **Название** |
| 18.04.2014 | Пленарное заседание Экспертного совета при Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Московской области |
| 11.07.2014 | Выездное заседание Экспертного совета при Уполномоченном по защите прав предпринимателей по вопросам содействия предпринимательству Московской области |
| 21.08.2014 | Заседание Экспертного совета при Уполномоченном по вопросу содействия развитию предпринимательства в городском округе Черноголовка |
| 25.09.2014 | Заседание Экспертного совета при Уполномоченном по вопросу содействия развитию предпринимательства в мясной отрасли |
| 01.10.2014 | Заседание Экспертного совета при Уполномоченном по вопросу организации исследования оценки условий ведения предпринимательской деятельности в муниципальных образованиях Московской области «Барометр предпринимательского климата Московской области 2014» |
| 20.11.2014 | Выездное заседание Экспертного совета при Уполномоченном  по защите прав предпринимателей по проблемам предпринимателей Наро-Фоминского района |
| 25.11.2014 | Пленарное заседание Экспертного совета при Уполномоченном  по защите прав предпринимателей в Московской области |

*Таблица 2. Заседания Экспертного совета при Уполномоченном*

***3. Общественные приемные Уполномоченного в муниципальных образованиях Московской области***

В соответствии с частью 1 статьи 9 Закона Московской области № 1/2014-ОЗ «Об уполномоченном по защите прав предпринимателей в Московской области» и о внесении изменения в Закон Московской области «О денежном содержании лиц, замещающих государственные должности Московской области и должности государственной гражданской службы Московской области» для оказания содействия в осуществлении полномочий на территории муниципальных образований Московской области Уполномоченный создает общественные приемные Уполномоченного (далее – общественные приемные).

Цели учреждения общественных приемных:

1. Содействие Уполномоченному в защите прав и законных интересов субъектов малого и среднего предпринимательства, ликвидации нарушений прав предпринимателей;
2. Повышение правовой грамотности субъектов малого и среднего предпринимательства в муниципальных образованиях Московской области;
3. Дополнительное информирование об институте Уполномоченного в Московской области.

Задачи общественных приемных:

1. Участие в рассмотрении обращений и жалоб, поступивших к Уполномоченному;
2. Оказание первичной юридической консультации заявителей на безвозмездной основе;
3. Участие в проверках, проводимых в отношении предпринимателя в рамках государственного контроля (надзора), в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации;
4. Формирование статистической, аналитической отчетности и иной информации для Уполномоченного;
5. Разрешение жалоб, вытекающих из незначительных нарушений, не требующих непосредственного вмешательства Уполномоченного;
6. Участие в организации семинаров, встреч с субъектами малого и среднего предпринимательства на территории муниципального образования;
7. Участие в исследованиях, проводимых Уполномоченным, на предмет оценки инвестиционного климата и привлекательности;
8. Выявление системных нарушений прав и законных интересов субъектов малого и среднего предпринимательства в муниципальном образовании;
9. Иные функции.



*Рисунок 11. География общественных приемных Уполномоченного*

*в муниципальных образованиях Московской области*

В 2014 году общественные приемные осуществляли свою деятельность в 27 муниципальных районах и городских округах Московской области (рис. 11.), а именно:

муниципальные районы: Красногорский, Истринский, Щелковский, Ступинский, Серебряно-Прудский, Озерский, Каширский, Дмитровский, Талдомский, Орехово-Зуевский, Сергиево-Посадский, Павлово-Посадский, Ногинский, Мытищинский, Серпуховский, Люберецкий, Воскресенский,

городские округа: Дмитров, Орехово-Зуево, Реутов, Электросталь, Электрогорск, Серпухов, Протвино, Пущино, Балашиха, Черноголовка.

Руководители общественных приемных были назначены из числа лидеров предпринимательских объединений Московской области. Это представители «Деловой России», «Опоры России», «Российского союза промышленников и предпринимателей», Торгово-промышленной палаты Московской области.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **№** | **Муниципальное образование** | **ФИО руководителя** | **Контакты** | **График работы** |
| 1 | Красногорский район | Гуреев  Сергей  Викторович | Московская область,  г. Красногорск,  ул. Циолковского, д. 17  Телефон: +7 (495) 561-09-56  E-mail: [gureev@irrs.ru](mailto:gureev@irrs.ru) | понедельник-пятница  09.00 – 18.00 |
| 2 | Щелковский район | Корочкин  Владислав  Леонтьевич | Московская область,  г. Щелково, ул. Заводская д.15  Телефон: +7 (495) 221-18- 07 (доб. 129)  E-mail: [vladislav.korochkin@ncseeds.ru](mailto:vladislav.korochkin@ncseeds.ru) | понедельник-пятница  09.00 – 18.00 |
| 3 | Каширский район, Озерский район, Серебряно-Прудский район, Ступинский район | Кузнецов  Владимир  Анатольевич | Московская область,  г. Ступино, ул. Чайковского, д18/12  E-mail: [pocart@mail.ru](mailto:pocart@mail.ru) | понедельник-пятница  09.00 – 18.00 |
| 4 | г. Дмитров, Дмитровский район, Талдомский район | Терентьев Александр  Львович | Московская область,  г. Дмитров,  ул. Профессиональная, д.1а, офис 305  Телефон: +7 (496) 224-35-44  E-mail: [terentyeval.dm@gmail.com](mailto:terentyeval.dm@gmail.com) | понедельник-пятница  09.00 – 17.00 |
| 5 | г.о. Орехово-Зуево, Орехово-Зуевский район | Лаврентьев  Андрей  Владимирович | Московская область,  г. Орехово-Зуево, Октябрьская площадь д.4, офис 3  Телефон: +7 (4964) 412-34-73  E-mail: [orpdi1@rambler.ru](mailto:orpdi1@rambler.ru) | понедельник-пятница  09.00-17.00 |
| 6 | Сергиево-Посадский район | Пономарев  Владимир  Николаевич | Московская область,  г. Сергиев Посад, Пр. Красной Армии, дом 140/1, офис №35  Телефон: +7 (496) 549-25-72  E-mail: [tppsp@yandex.ru](mailto:tppsp@yandex.ru) | среда  09.00 – 17.00 |
| 7 | г.о. Реутов | Садовников  Виктор  Сергеевич | Московская область, г. Реутов, ул. Новая, д. 19  Телефон: +7 (495) 791-70-78, +7 (495) 791-70-79  E-mail: [rtpp@inbox.ru](mailto:rtpp@inbox.ru) | понедельник-пятница  09.00-18.00 |
| 8 | г.о. Электрогорск, г.о. Электросталь, Ногинский район, Павлово-Посадский район | Смирнова  Маргарита  Анатольевна | Московская область,  г. Павловский Посад, пл. Революции, дом 4, офис 315  Телефон: +7 (496) 435-33-65  E-mail: [vmtpp@rambler.ru](mailto:vmtpp@rambler.ru) | понедельник-пятница  09.00 – 18.00 |
| 9 | Мытищинский район | Ступин  Александр  Викторович | Московская область,  г. Мытищи, Новомытищинский проспект, д.30/1, офис 226  Телефон: +7 (495) 583-80-50  E-mail: [terramit@yandex.ru](mailto:terramit@yandex.ru) | понедельник-четверг  09.00 – 17.00,  пятница  09.00 – 15.00 |
| 10 | г.о. Протвино,  г.о. Пущино,  г.о. Серпухов, Серпуховский район | Чудакова  Наталья  Юрьевна | Московская область,  г. Серпухов, ул. Советская, д.31/21  Телефон: +7 (4967) 76-08-39  E-mail: [Nora-47@yandex.ru](mailto:Nora-47@yandex.ru) | понедельник-пятница  09.00-18.00 |
| 11 | г.о. Балашиха | Гатауллин  Рустам  Мухтарович | Московская область,  г. Балашиха, Западная промзона, ш. Энтузиастов, д.7  Телефон: +7 (495) 521-72-77  E-mail: [bal.ombudsmanbiz@yandex.ru](mailto:bal.ombudsmanbiz@yandex.ru) | понедельник, вторник, четверг  09.00 - 17.00,  перерыв  12.00 - 13.00 |
| 12 | Люберецкий район | Лукьянов  Сергей  Николаевич | Московская область, Люберецкий район,  п. Октябрьский, ул. Ленина, д. 47  Телефон: 8 (495) 508-84-40, доб. 1125, 1126  E-mail: [ombudsmen@textiles.ru](mailto:ombudsmen@textiles.ru) | вторник, четверг  09.00 - 17.00,  перерыв  12.00 – 13.00 |
| 13 | Воскресенский район | Немтинов  Андрей  Владимирович | Московская область,  г. Воскресенск, ул. Победы, д. 11  Телефон: 8-496-449-67-65  E-mail: [vosfond@mail.ru](mailto:vosfond@mail.ru) | понедельник-пятница  09.00 – 18.00  перерыв  13.00 – 14.00 |
| 14 | г.о. Черноголовка | Зуев  Евгений  Трофимович | Москвоская область,  г. Черноголовка, ул. Лесная, д. 9  Телефон: +7 (926) 784-17-37  E-mail: [info@chgtpp.ru](mailto:info@chgtpp.ru) | понедельник-пятница  09.00 – 18.00  перерыв  13.00 – 14.00 |
| 15 | Истринский район | Гуреев  Сергей  Викторович | Московская область,  г. Истра, ул. Первомайская, д.3  Телефон: +7 (906) 747-42-01; +7 (903) 669-24-10  E-mail: [istra.ombudsmen@yandex.ru](mailto:istra.ombudsmen@yandex.ru) | понедельник-пятница  08.00 – 16.45 |

*Таблица 3. Контактная информация общественных приемных Уполномоченного в муниципальных образованиях Московской области*

***4. Общественные помощники***

В соответствии с частью 1 статьи 9 Закона Московской области № 1/2014-ОЗ «Об уполномоченном по защите прав предпринимателей в Московской области» и о внесении изменения в Закон Московской области «О денежном содержании лиц, замещающих государственные должности Московской области и должности государственной гражданской службы Московской области» для оказания содействия в осуществлении полномочий на территории Московской области с учетом мнения общественных организаций предпринимателей, а также Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, Уполномоченный вправе назначать общественных помощников (представителей) в муниципальных образованиях Московской области и общественных помощников (представителей) по отдельным направлениям, осуществляющих свою деятельность на общественных началах

В настоящее время назначено 8 общественных помощников, осуществляющих деятельность в целях содействия Уполномоченному в обеспечении гарантий государственной защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности на территории Московской области.

Основными задачами общественных помощников являются:

1. Общественный контроль за соблюдением прав и законных интересов предпринимателей в Московской области;
2. Регулярное информирование Уполномоченного по вопросам соблюдения прав и законных интересов предпринимателей;
3. Содействие Уполномоченному в организации работы по правовому просвещению предпринимателей, повышению уровня правовой культуры;
4. Содействие Уполномоченному по вопросам рассмотрения жалоб предпринимателей;
5. Участие в работе органов, учрежденных при Уполномоченном.