

ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЕ И КОРПОРАТИВНОЕ ПРАВО

А. Ю. Петраков*

Государственный контроль в отношении резидентов территорий опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации

***Аннотация.** В статье рассматриваются особенности государственного контроля в отношении резидентов территорий опережающего социально-экономического развития, заключающиеся в сокращении сроков проведения плановых и внеплановых проверок, создании специальных подразделений федеральных исполнительных органов власти и территориальных органов Фонда социального страхования России. Освещены права резидентов при проведении проверок и их ответственность за неисполнение предписания об устранении нарушений. В статье сделан вывод об отнесении государственного контроля в отношении резидентов территорий опережающего социально-экономического развития к специальному контролю.*

***Ключевые слова:** государственный контроль, плановая проверка, внеплановая проверка, территории опережающего развития, резидент.*

DOI: 10.17803/1994-1471.2017.82.9.134-140

Не существует экономики, какой бы развитой она ни была, не регулируемой со стороны государства, и российская экономика не исключение. Государственный контроль (надзор)¹ является одним из средств государственного регулирования экономики, и особенности его

применения составляют один из элементов благоприятного инвестиционного климата на территориях опережающего социально-экономического развития (далее — ТОР) и благоприятного режима осуществления предпринимательской деятельности резидентов ТОР².

¹ В связи с тем, что в науке соотношение понятий «контроль» и «надзор» является дискуссионным, в статье они будут использоваться как синонимы.

² *Белицкая А. В.* Комментарий к Федеральному закону от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» (постатейный). М. : Юстицинформ, 2016.

© Петраков А. Ю., 2017

* *Петраков Андрей Юрьевич*, аспирант кафедры предпринимательского и корпоративного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
andreypetrakov@ya.ru
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Правовые основы государственного контроля закреплены Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»³ (далее — Закон о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля).

Понятие государственного контроля содержится в ст. 2 Закона о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля.

Ученые, анализируя нормы Конституции РФ, выделяют президентский контроль, парламентский контроль, контроль органов исполнительной власти и судебный контроль. Особую специфику имеет прокурорский надзор как одна из форм государственного контроля⁴.

Положения ч. 4.1 ст. 1 Закона о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля распространяются на резидентов ТОР с учетом особенностей, установленных Федеральным законом «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»⁵ (далее — Закон о ТОР) и Федеральным законом «О свободном порте Владивосток»⁶ (далее — Закон о СПВ). Однако Закон о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля имеет ограниченную сферу действия, его положения не применяются к 23 видам государственного

контроля, указанным в ч. 3.1 ст. 1 данного Закона, а для 39 видов, перечисленных в п. 4 ст. 1 Закона, особенности организации и проведения проверок могут устанавливаться другими федеральными законами, что приводит к утративанию статуса системообразующего нормативного правового акта в сфере государственного контроля. Не ясна логика законодателя, вынесшего особенности осуществления государственного контроля в сфере государственного оборонного заказа в отдельный п. 4.2, который должен быть добавлен в п. 4 ст. 1 Закона о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля.

Не существует конечной цифры видов государственного контроля, которые ложатся на плечи предпринимателей. Согласно Докладу Министерства экономического развития РФ, их около 150⁷, большинство из них выведено из-под регулирования Закона о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля. Правовые основы порядка проведения указанных видов контроля содержатся в специальных нормативных правовых актах, в разработке и принятии которых принимают участие органы, не контактирующие между собой.

Разрешить данную проблему намерено Минэкономразвития России, которое 01.08.2016 внесло в Правительство РФ проект федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской

³ Российская газета. № 266. 30.12.2008.

⁴ Правовое регулирование государственного контроля : монография / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации ; Анкил, 2012. С. 38.

⁵ Федеральный закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» // Российская газета. 31.12.2014. № 299.

⁶ Федеральный закон от 13.07.2015 № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток» // Российская газета. 15.07.2015. № 153.

⁷ Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) в 2015 году. Составлен по состоянию на 1 июня 2016 года // Министерство экономического развития Российской Федерации. URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depogosregulirineconomy/201606070> (дата обращения: 04.05.2016).

Федерации»⁸. Целью законопроекта заявлено повышение результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности при снижении избыточного вмешательства в деятельность граждан и организаций.

Особо стоит отметить введение с 01.01.2016 по 31.12.2018 моратория на проведение плановых проверок субъектов малого предпринимательства, что, по оценкам Минэкономразвития России, должно привести к сокращению общего количества проводимых плановых проверок не менее чем на 30 %.

Сходные нормы об особенностях осуществления государственного контроля на территориях со специальным режимом осуществления предпринимательской и иной деятельности содержатся в ст. 11 Федерального закона от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»⁹ (далее — Закон об ОЭЗ), ст. 22 Федерального закона от 29.11.2014 № 377-ФЗ «О развитии Республики Крым и города федерального значения Севастополя и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя»¹⁰ и ст. 15 Закона о СПВ.

Под правовым режимом осуществления предпринимательской деятельности и иных видов экономической деятельности в науке понимают «установленный порядок осуществления деятельности в определенной сфере (отрасли, секторе), характеризующийся особым сочетанием

(средств, мер) воздействия, направленный на достижение социально-экономического развития страны, обеспечения ее безопасности, целостности»¹¹.

И. В. Ершова подразделяет правовой режим государственного контроля на общий режим, который определен только Законом о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля, и специальный режим, в рамках которого государственный контроль осуществляется Законом о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля с особенностями, установленными специальным законодательством, либо только специальным законодательством¹². Государственный контроль на ТОР следует относить к специальному режиму, так как установленные Законом о ТОР особенности государственного контроля в отношении резидентов ТОР, касающиеся плановых и внеплановых проверок, порядка осуществления полномочий федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ и Фонда социального страхования РФ, делают его уникальным, не похожим на общий режим государственного контроля, который распространяется на предпринимателей, осуществляющих деятельность вне территорий со специальным режимом осуществления предпринимательской деятельности.

⁸ В Правительство РФ внесен законопроект «Об основах государственного и муниципального контроля в Российской Федерации» // Министерство экономического развития Российской Федерации. URL: <http://economy.gov.ru/minrec/about/structure/depgosregulirineconomy/20160802> (дата обращения: 04.05.2016).

⁹ Федеральный закон от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // Российская газета. 27.07.2005. № 162.

¹⁰ Федеральный закон от 29.11.2014 № 377-ФЗ «О развитии Республики Крым и города федерального значения Севастополя и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» // Российская газета. 03.12.2014. № 275.

¹¹ Правовое регулирование экономической деятельности: единство и дифференциация : монография / отв. ред. И. В. Ершова, А. А. Мохов. М. : Норма ; ИНФРА-М, 2017. С. 121 (автор главы — А. А. Мохов).

¹² Предпринимательское право : Правовое сопровождение бизнеса : учебник для магистров / И. В. Ершова, Р. Н. Аганина, В. К. Андреев [и др.] ; отв. ред. И. В. Ершова. М. : Проспект, 2017. С. 604 (автор главы — И. В. Ершова).

ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И ФОНД СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ

Государственный контроль в отношении резидентов ТОР осуществляют соответствующие уполномоченные федеральные органы исполнительной власти (далее — ФОИВ) и органы исполнительной власти субъекта РФ, где находится ТОР.

Деятельность этих органов на ТОР осуществляется с учетом особенностей, установленных Законом о ТОР. На территории ТОР могут быть специально созданы территориальные органы Фонда социального страхования РФ (далее — ФСС) и подразделения ФОИВ, однако в соответствии с п. 2 ст. 22 Закона о ТОР перечень таких ФОИВ ограничен 10 сферами, анализ которых позволяет сделать вывод о том, что были выбраны самые необходимые для предпринимательской и иной деятельности на ТОР.

С целью предупредить двоякое толкование закона и избежать двойного государственного контроля в п. 4 ст. 22 Закона о ТОР прямо указано, что деятельность иных подразделений в перечисленных 10 сферах не допускается, при условии того, что на ТОР созданы специальные подразделения ФОИВ и территориальные органы ФСС. Вместе с тем, если такие специальные подразделения не были созданы, полномочия осуществляются традиционными подразделениями¹³ ФОИВ и территориальными органами ФСС.

Создание территориальных органов ФСС и подразделений ФОИВ подлежит согласованию с Министерством РФ по развитию Дальнего Востока¹⁴.

Налоговые и таможенные органы, осуществляющие соответственно налоговый и таможенный контроль на территории ТОР, обязаны также уведомить Министерство РФ по развитию Дальнего Востока о выявленных нарушениях (ч. 10 ст. 24 Закона о ТОР).

ПЛАНОВАЯ ПРОВЕРКА

Под проверкой понимается совокупность проводимых органом государственного контроля в отношении юридического лица или индивидуального предпринимателя мероприятий по контролю для оценки соответствия осуществляемых ими деятельности или действий (бездействия), производимых и реализуемых ими товаров (выполняемых работ, предоставляемых услуг) обязательным требованиям (п. 6 ст. 2 Закона о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля).

Правительство РФ установило правила проведения плановых проверок резидентов ТОР органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля¹⁵. Для того, чтобы не препятствовать нормальной предпринимательской деятельности резидентов ТОР, некоторые виды плановых проверок, предусмотренные постановлением Правительства РФ¹⁶, проводятся в виде совместных проверок.

Ежегодные планы проведения плановых проверок подлежат согласованию с Министерством РФ по развитию Дальнего Востока¹⁷, что

¹³ Белицкая А. В. Указ. соч.

¹⁴ Постановление Правительства РФ от 28.03.2015 № 287 «Об определении федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций в области создания территорий опережающего социально-экономического развития на территории Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 14. Ст. 2129.

¹⁵ Постановление Правительства РФ от 22.10.2015 № 1132 «О совместных плановых проверках, проводимых в отношении резидентов территории опережающего социально-экономического развития органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля» // СЗ РФ. 2015. № 44. Ст. 6127.

¹⁶ См.: постановление Правительства РФ от 22.10.2015 № 1132.

¹⁷ Постановление Правительства РФ от 28.03.2015 № 287 «Об определении федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций в области создания территорий опере-

является дополнительной защитой прав резидентов ТОР.

Срок проведения плановой проверки в отношении резидента ТОР не может длиться более чем 15 рабочих дней с даты начала ее проведения, что на 25 % меньше, чем при общем режиме государственного контроля, который в соответствии со ст. 13 Закона о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля не может превышать 20 рабочих дней.

Согласно общему режиму государственного контроля срок проведения плановой проверки для малого предприятия составляет не более 50 часов, а для микропредприятия — 15 часов в год. Если резидент ТОР является субъектом малого предпринимательства, то срок проведения плановой проверки не может превышать 40 часов для малого предприятия и 10 часов для микропредприятия в год (ст. 13 Закона о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля). Разница — 20 % в отношении малого предприятия и около 33 % для микропредприятия.

Но в исключительных случаях срок проведения проверки в отношении резидента ТОР может быть продлен, но не более чем на 10 рабочих дней в отношении малых предприятий и не более чем на 10 часов в отношении микропредприятий (ч. 4 ст. 24 Закона о ТОР). Необходима конкретизация данных исключений, так как действующая формулировка, изложенная в Законе о ТОР, заключающаяся в необходимости проведения сложных и (или) длительных специальных расследований и экспертиз на основании мотивированных предложений должностных лиц органов государственного контроля, может привести к злоупотреблению со стороны проверяющих органов и создать препятствия нормальной предпринимательской деятельности резидентов ТОР.

Одной из обязанностей должностного лица органа государственного контроля, проводив-

шего проверку в соответствии со ст. 17 Закона о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля, в случае выявления при проведении проверки нарушений, является выдача предписания об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения.

В отношении резидентов ТОР установлено, что копия такого предписания должна быть вручена ему лично или его представителю под расписку, либо она передается иным способом, свидетельствующим о дате получения такого предписания, не позднее чем в течение 3 дней с даты составления акта о результатах проведения плановой проверки.

Если указанными способами предписание вручить резиденту ТОР или его представителю не представляется возможным, то оно отправляется по почте заказным письмом и считается полученным по истечении 6 дней с даты его отправки.

ВНЕПЛАНОВАЯ ПРОВЕРКА

По общему правилу внеплановая проверка резидента ТОР проводится по истечении 2 месяцев с даты выдачи предписания об устранении нарушений.

В случае, если для устранения нарушений требуется больше чем 2 месяца, внеплановая проверка проводится в сроки, определенные в предписании об устранении нарушений, но не позднее чем в течение 6 месяцев с даты вынесения такого предписания.

Внеплановые проверки проводятся по согласованию с Министерством по развитию Дальнего Востока в установленном им порядке, однако такого нормативного подзаконного акта не существует. Министерство экономического развития РФ утвердило порядок согласования проведения внеплановых проверок органами государственного контроля в отношении ре-

жающего социально-экономического развития на территории Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 14. Ст. 2129.

зидентов ТОР¹⁸, однако данный нормативный правовой акт не применяется на территории Дальневосточного федерального округа. Министерству РФ по развитию Дальнего Востока необходимо восполнить этот пробел и принять соответствующий приказ.

Срок проведения внеплановой проверки не может превышать 5 рабочих дней.

Указанные изъятия, установленные Законом о ТОР, применяются не ко всем видам внеплановых проверок, например, при осуществлении федерального государственного контроля за обеспечением защиты государственной тайны.

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Если резидент ТОР не исполнил предписание об устранении нарушений до проведения внеплановой проверки, то соглашение об осуществлении деятельности на ТОР может быть расторгнуто, и Министерство РФ по развитию Дальнего Востока может обратиться в суд с заявлением о прекращении статуса резидента ТОР, что лишит его всех льгот и преференций.

ПРАВА РЕЗИДЕНТА ТОР

При проведении проверок резидент ТОР имеет право:

- 1) присутствовать при проведении мероприятий по контролю, давать объяснения по вопросам, относящимся к предмету проверки;
- 2) получать информацию, предоставление которой предусмотрено нормативными правовыми актами РФ;

- 3) знакомиться с результатами мероприятий по контролю и указывать в актах о своем ознакомлении с такими результатами, согласии или несогласии с ними, а также с отдельными действиями должностных лиц органов государственного контроля;
- 4) обжаловать действия (бездействие) должностных лиц органов государственного контроля в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством РФ.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Благоприятная бизнес-среда, которая способствует привлечению инвестиций в ТОР, в том числе иностранных, зависит от особенностей применения государственного контроля. Поэтому существенное уменьшение сроков проведения проверок, проведение совместных плановых проверок, согласование с Министерством по развитию Дальнего Востока ежегодных планов проведения плановых проверок резидентов ТОР, создание специальных подразделений федеральных органов исполнительной власти и территориальных органов Фонда социального страхования, а также обязательное уведомление налоговыми и таможенными органами Министерства РФ по развитию Дальнего Востока о выявленных нарушениях говорит о заинтересованности Российской Федерации в защите прав инвесторов, минимизации административных барьеров и создании конкурентных условий ведения бизнеса по сравнению с зарубежными аналогами территорий со специальным режимом осуществления предпринимательской деятельности, например в Китае или Южной Корее.

¹⁸ Приказ Минэкономразвития России от 19.12.2016 № 817 «Об утверждении порядка согласования проведения внеплановых проверок органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля в отношении резидентов территории опережающего социально-экономического развития, созданной на территории Российской Федерации, за исключением территории Дальневосточного федерального округа» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 21.03.2017 (дата обращения: 06.05.2016).

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Белицкая А. В.* Комментарий к Федеральному закону от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» (постатейный). — М. : Юстицинформ, 2016. — 156 с.
2. Правовое регулирование государственного контроля : монография / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. — М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ ; Анкил, 2012. — 480 с.
3. Правовое регулирование экономической деятельности: единство и дифференциация : монография / отв. ред. И. В. Ершова, А. А. Мохов. — М. : Норма ; ИНФРА-М, 2017. — 464 с.
4. Предпринимательское право : Правовое сопровождение бизнеса : учебник для магистров / И. В. Ершова, Р. Н. Аганина, В. К. Андреев [и др.] ; отв. ред. И. В. Ершова. — М. : Проспект, 2017. — 848 с.

Материал поступил в редакцию 20 июня 2017 г.

STATE CONTROL FOR THE RESIDENTS OF THE TERRITORIES AHEAD OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION

PETRAKOV Andrey Yurievich — Post-graduate at the Department of Integration and European Law, Kutafin Moscow State University (MSAL)
andreypetrakov@ya.ru
125993, Russia, Moscow, Sadovaya-Kudrinskaya Str., 9

Review. *This article discusses the features of State control in respect of residents of the territories ahead of socio-economic development in reducing the timing of scheduled and unscheduled inspections, creating special units of the federal executive authorities and territorial social insurance fund of the Russian Federation. The author highlights the rights of residents when conducting inspections and their liability for failure to comply with instructions about elimination of infringements. The article concludes that the State control in respect of residents of the territories ahead of socio-economic development be under special control.*

Keywords: *State control, scheduled inspection, exceptional check, advance development of territory, resident.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Belickaja A. V.* Kommentarij k Federal'nomu zakonu ot 29 dekabrja 2014 g. № 473-FZ «O territorijah operezhajushhego social'no-jekonomicheskogo razvitija v Rossijskoj Federacii» (postatejnyj). — М. : Justicinform, 2016. — 156 s.
2. Pravovoe regulirovanie gosudarstvennogo kontrolja : monografija / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. — М. : Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedenija pri Pravitel'stve RF ; Ankil, 2012. — 480 с.
3. Pravovoe regulirovanie jekonomicheskoj dejatel'nosti: edinstvo i differenciacija : monografija / отв. ред. I. V. Ershova, A. A. Mohov. — М. : Norma ; Infra-M, 2017. — 464 с.
4. Predprinimatel'skoe pravo : Pravovoe soprovozhdenie biznesa : uchebnik dlja magistrov / I. V. Ershova, R. N. Aganina, V. K. Andreev [i dr.]; отв. ред. I. V. Ershova. — М. : Prospekt, 2017. — 848 s.