

### Актуальные вопросы прокурорского надзора за соблюдением прав предпринимателей — резидентов территорий опережающего социально-экономического развития



**Д. В. Марков**

*Помощник прокурора закрытого  
административно-территориального образования  
г. Саров прокуратуры Нижегородской области*



**К. О. Семенов**

*Помощник прокурора закрытого  
административно-территориального образования  
г. Саров прокуратуры Нижегородской области,  
юрист 2 класса*

В конце 2014 года Государственной думой Российской Федерации в развитие Послания Президента Российской Федерации Федеральному собранию<sup>1</sup> был принят Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. N 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»<sup>2</sup>, разработке которого предшествовала большая законодательная работа.

Основной идеей, которая послужила основанием для образования подобных территорий, является необходимость создания особых условий для организации несырьевых производств, ориентированных в том числе и на экспорт. Предприятия, размещенные на таких территориях, получают различные налоговые и таможенные льготы, которые необходимы для создания благоприятных условий ведения бизнеса, конкурентных с основными международными деловыми центрами.

Таким образом, создание территорий опережающего социально-экономического развития должно способствовать развитию конкурентной и диверсифицированной экономики в Российской Федерации.

В настоящее время на территории Российской Федерации создано 58 территорий опережающего социально-экономического развития (далее – ТОСЭР), основная доля которых сосредоточена в Сибири и на Дальнем Востоке.

На территории Нижегородской области в настоящее время действует 1 ТОСЭР – Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 апреля 2017 г. N 481 принято решение о создании территории опережающего социально-экономического развития «Саров» на территории закрытого административно-территориального образования город Саров Нижегородской области<sup>3</sup>.

Создание территорий опережающего социально-экономического развития является видом государственно-частного партнерства, при котором государством создается льготный режим осуществления предпринимательской деятельности на определенной территории, а ее резиденты осуществляют инвести-

ции в ускоренное развитие региона, в котором находится территория опережающего социально-экономического развития, создают необходимые рабочие места и обеспечивают надлежащий экономический рост, в связи с чем необходимость вмешательства органов прокуратуры в существующие правоотношения резидентов ТОСЭР и государства определяется установлением нарушения прав, с одной стороны, частного партнера на приобретение льготных условий деятельности, с другой стороны, публичного партнера – на надлежащее исполнение резидентом ТОСЭР своих обязанностей.

Льготные условия предпринимательской деятельности для резидентов ТОСЭР определяются установлением налоговых льгот и преференций, снижением ставок по уплате налогов и страховых взносов, введением таможенной процедуры свободной таможенной зоны, упрощением порядка получения разрешений на строительство и подключение к электросетям, режима упрощенного государственного (муниципального) контроля и т.д.<sup>4</sup>

При условиях уже начатой работы по реализации экономической политики, связанной с функционированием территорий опережающего социально-экономического развития, возникает необходимость обеспечения прокурорского надзора за исполнением законодательства о ТОСЭР в целях своевременного и оперативного реагирования на факты нарушений в указанной сфере.

Наибольшее внимание при осуществлении прокурорского надзора с учетом специфики регулируемых правоотношений требуется в сферах бюджетного, налогового законодательства, законодательства о государственном и муниципальном контроле, градостроительного законодательства, законодательства о собственности, а также об охране окружающей среды.

Полагаем, что в первую очередь действия прокурора должны быть направлены на осуществление надзора за исполнением законодательства о ТОСЭР государственными органами и органами местного самоуправления.

Стоит отметить, что законодательство о ТОСЭР в целях обеспечения режима благоприятствования предпринимательской деятельности устанавливает множество особенностей осуществления различных видов деятельности, в том числе осуществления государственного (муниципального) контроля, градостроительства, налогообложения.

Думается, что первостепенной задачей прокурорского надзора при создании ТОСЭР является анализ

существующих муниципальных нормативных правовых актов в соответствующих сферах на предмет их соответствия специальным нормам, установленным Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. N 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации», в целях скорейшего приведения их в соответствие путем принятия мер прокурорского реагирования.

Так, например, прокуратурой ЗАТО г. Саров в 2017 году была проведена проверка соответствия отдельных положений нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления, устанавливающих порядок организации и осуществления различных видов муниципального контроля, в ходе которой установлено, что соответствующие особенности проведения контрольно-надзорных мероприятий в отношении резидентов территории опережающего социально-экономического развития на момент проверки в указанных нормативных правовых актах не были установлены, что существенно нарушает права и законные интересы субъектов предпринимательской деятельности – резидентов территории опережающего социально-экономического развития, созданной на территории ЗАТО г. Саров, что может повлечь негативные последствия в виде ухудшения условий деятельности резидентов территории опережающего социально-экономического развития. По результатам проверки прокурором ЗАТО г. Саров в адрес городской Думы города Сарова внесено представление об устранении нарушений законодательства о муниципальном контроле, которое признано обоснованным и удовлетворено, по результатам рассмотрения органом местного самоуправления приняты меры к подготовке соответствующих изменений в муниципальные нормативные правовые акты.

Также объектами прокурорского надзора являются сами резиденты ТОСЭР.

В Федеральном законе от 29 декабря 2014 г. N 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» предусматриваются как гарантии соблюдения прав резидентов ТОСЭР, так и их ответственность за нарушения законности при осуществлении предпринимательской деятельности.

Например, в случае неисполнения законного предписания органа государственного (муниципального) контроля об устранении нарушений, выявленных в ходе проведенной проверки, в установленный срок суд по заявлению уполномоченного федерального органа может прекратить статус резидента

ТОСЭР, а соглашение об осуществлении деятельности может быть расторгнуто<sup>5</sup>.

Таким образом, государством законодательно обеспечен баланс прав и законных интересов государства и бизнеса, поскольку государство, предоставляя финансовую поддержку резидентам ТОСЭР, должно получить взамен гарантированную законную и правомерную деятельность резидентов ТОСЭР и ее результаты в виде экономического роста.

Деятельность прокурора в отношении резидентов ТОСЭР может быть направлена на осуществление надзора за исполнением бюджетного законодательства, например на соблюдение указанными лицами установленного порядка расходования бюджетных средств.

Вместе с тем следует обратить внимание, что в условиях направленности на создание благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата, презумпции добросовестности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении прокурорского надзора необходимо строго соблюдать положения пункта 2 статьи 21 Федерального закона от 17 января 1992 г. N 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>6</sup>, устанавливающие недо-

пустимость подмены иных государственных органов при осуществлении прокурорского надзора.

В этой связи полагаем, что принятие мер прокурорского реагирования к резидентам ТОСЭР допустимо лишь в случае установленного бездействия уполномоченных контролирующих органов по отношению к указанным субъектам предпринимательской деятельности в целях обеспечения благоприятных условий для их развития и соблюдения баланса прав и обязанностей государства и бизнеса.

Таким образом, с учетом увеличения числа создаваемых в Российской Федерации территорий опережающего социально-экономического развития, полагаем, что надзор за исполнением законов о ТОСЭР в настоящее время становится одним из актуальных видов прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности, и достижение поставленных целей и задач в виде повышения инвестиционной привлекательности и реального экономического роста зависит, в том числе, и от эффективности осуществления прокурорского надзора на соответствующих территориях опережающего социально-экономического развития. ■

---

1. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 г. // Российская газета. 2013. 13 дек.

2. Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. N 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. N 1. Ч. I. Ст. 26.

3. Постановление Правительства РФ от 20 апреля 2017 г. N 481 «О создании территории опережающего социально-экономического развития «Саров» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. N 18. Ст. 2790.

4. См.: Бойко Н.Н. Налогово-правовое регулирование территорий опережающего социально-экономического развития в моногородах // Налоги. 2017. N 5. С. 3-6; Корень А.В., Татуйко А.В. Налоговое регулирование территорий опережающего социально-экономического развития на Дальнем Востоке // Фундаментальные исследования. 2015. N 5 (ч. 3). С. 619-622.

5. См.: ч. 7 ст. 24 Федерального закона от 29.12.2014 N 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации».

6. Федеральный закон от 17 января 1992 года N 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. N 8. Ст. 366.