

## **Совершенствование системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в сфере предпринимательской деятельности**

### **Improving the system of state control (supervision) and municipal control in business**

(Материалы X Всероссийской научно-практической конференции «Управление и общество: от традиций к реформам». Тамбов. 2.04.2015.)

*Алехина Ольга Михайловна, кандидат юридических наук, доцент, Тамбовский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Тамбов, Россия.*

*Поздняков Александр Алексеевич, кандидат юридических наук, доцент, Тамбовский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Тамбов, Россия*

*Alekhina Olga M., doctorate of Law Sciences, Associate Professor, Tambov branch of the Russian presidential academy of national economy and public administration. Tambov, Russia*

*Pozdniakov Alexander A., doctorate of Law Sciences, Associate Professor, Tambov branch of the Russian presidential academy of national economy and public administration. Tambov, Russia*

*E-mail: olga-255@mail.ru*

*E-mail: alex\_poz@mail.ru*

*ББК 67.7*

*Аннотация: В статье охарактеризовано правовое регулирование в сфере государственной контрольно-надзорной деятельности, указаны современные проблемы механизма государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в сфере предпринимательских отношений, осуществлен анализ статистических данных федерального и регионального уровня, представлена оценка новелл корпоративного законодательства РФ, сформулированы предложения по совершенствованию правовых институтов и практики их применения.*

*Abstract: the article describes the legal regulation in the sphere of state control and supervision, the current problems of the mechanism of state control (supervision) and municipal control in the sphere of business relations, the analysis of statistical data of the Federal and regional level, presents an assessment of the novels of the corporate legislation of the Russian Federation, proposals on improving of legal institutions and practices.*

*Ключевые слова: государственный контроль (надзор), муниципальный контроль, предпринимательские отношения, юридическое лицо, проверка, юридическая ответственность.*

*Keywords: state control (supervision), municipal control, business relationships, the legal entity, check the legal liability.*

Механизм государственного контроля (надзора) и муниципального контроля призван обеспечить надлежащий уровень национальной безопасности, предотвращение возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, высокое качество товаров, работ и услуг, а также защитить интересы субъектов предпринимательских отношений в процессе проведения контрольно-надзорных мероприятий. Действующая в России система государственного контроля (надзора) и муниципального контроля важна и с точки зрения стимулирования экономического роста путем сокращения административного давления на бизнес, а также сокращения коррупционных рисков на государственной службе.

В настоящее время на федеральном уровне законодательную базу государственного контроля (надзора) и муниципального контроля составляют Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон № 294-ФЗ) [2] и около 90 отраслевых федеральных законов, регламентирующих отдельные виды государственного контроля (надзора).

Подзаконная нормативно-правовая база государственного контроля (надзора) и муниципального контроля также имеет общую и специальную (отраслевую) часть. Общую часть образуют:

- 6 базовых постановлений Правительства Российской Федерации (постановления Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 г. № 584 «Об уведомительном

порядке начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности»; от 20 августа 2009 г. № 689 «Об утверждении Правил аккредитации граждан и организаций, привлекаемых органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля к проведению мероприятий по контролю»; от 5 апреля 2010 г. № 215 «Об утверждении Правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)»; от 30 июня 2010 г. № 489 «Об утверждении Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»; от 27 декабря 2012 г. № 1443 «Об утверждении Правил формирования и ведения федеральной государственной информационной системы «Мониторинг деятельности контрольно-надзорных органов»; от 15 декабря 2012 г. № 1311 «О порядке оплаты услуг экспертов и экспертных организаций, а также возмещения расходов, понесенных ими в связи с участием в мероприятиях по контролю»);

- приказ Минэкономразвития России (приказ Минэкономразвития России от 30 апреля 2009 г. № 141 «О реализации положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», утвердивший типовые формы документов, используемых в рамках контроля (надзора));

- 2 приказа Генеральной прокуратуры Российской Федерации (приказы Генпрокуратуры России от 11 августа 2010 г. № 313 «О порядке формирования органами прокуратуры ежегодного сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» и от 27 марта 2009 г. № 93 «О реализации Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»).

Отраслевая часть состоит из более 40 постановлений Правительства Российской Федерации, изданных в развитие Закона № 294-ФЗ и утверждающих Положения об осуществлении отдельных видов контроля либо закрепляющих в случаях, установленных законами, какие-либо особенности осуществления отдельных видов контроля (например, постановление Правительства Российской Федерации от 23 ноября 2009 г. №944 «Об утверждении перечня видов деятельности в сфере здравоохранения, сфере образования и социальной сфере, осуществляемых юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, в отношении которых плановые проверки проводятся с установленной периодичностью»), а также нескольких десятков различных ведомственных актов, среди которых можно особо выделить административные регламенты исполнения контрольно-надзорных функций.

В течение последних лет нормативно-правовая база государственного контроля (надзора) и муниципального контроля претерпела довольно сильные изменения. В период с 2008 по 2014 гг. была проделана значительная работа по совершенствованию механизма осуществления контрольно-надзорных мероприятий. Основными целями принятия Федерального закона № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» являлись: защита прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, регламентация процедур контрольно-надзорных мероприятий, унификация контрольно-надзорной деятельности всех органов государственной власти.

Одним из важнейших индикаторов положительного действия Закона №294-ФЗ стало общее снижение количества видов проверок субъектов бизнеса. Например, в 2011 году

по сравнению с 2010 годом их количество уменьшилось на 6,5%, в абсолютной величине – на 150 тысяч проверок. Реализация Закона № 294-ФЗ положительно оценивается предпринимательским сообществом, которым, в частности, отмечается существенное сокращение временных, организационных, финансовых и других издержек, связанных с проведением мероприятий по контролю [4].

Однако, в области контрольно-надзорной деятельности существуют большое количество проблем теоретического, законодательного и практического характера. Так, в числе наиболее существенной доктринальной проблемы следует отметить отсутствие в науке единого подхода понимания сущности и определения понятий «контроль» и «надзор». Указанные понятия в соответствии с Законом № 294-ФЗ используются как синонимы, что следует из его названия. С другой стороны, в этом же нормативном акте встречается использование данных терминов в различных сочетаниях.

Учеными аргументированы следующие основные мнения по данному вопросу: 1) «контроль» и «надзор» определяются и как понятия, представляющие самостоятельные виды деятельности; 2) являются синонимами; 3) соотносятся как целое (контроль) и часть (надзор). Господствующая в науке точка зрения заключается в том, что «контроль» в широком понимании включает в себя в качестве специальной формы «надзор» [например, 3, 5, 6, 7, 8].

В практической сфере осуществления контрольно-надзорной деятельности существуют актуальные проблемы, на решение которых направлены Поручения Президента Российской Федерации от 28 июня 2013 г. № Пр-1391 о разработке концепции повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления на 2014-2018 годы и от 8 февраля 2014 г. № Пр-258 о разработке проекта концепции федерального закона о государственном и муниципальном контроле.

Общие показатели контрольно-надзорной деятельности согласно данным, представленным в Докладе «Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)», подготовленном Минэкономразвития России [9] отражены в Таблице 1.

Анализ результативности проведения проверок в Тамбовской области показывает, что всего в 2014 году проведено органами контроля 11644 проверки, из которых 5871 внеплановых или 50 %. Из внеплановых проверок согласовано с органами прокуратуры лишь 90 проверок или 1,5 % от их общего количества, по требованию прокуратуры Тамбовской области проведено 98 проверок. По результатам проверок органами контроля или надзора выдано 5475 предписаний, в том числе по внеплановым - 2386, из которых только 62 - по согласованным с органами прокуратуры проверкам. Привлечено к административной ответственности 6213 лиц, в том числе 2508 по внеплановым проверкам, из которых 48 - по проверкам, согласованным с органами прокуратуры. Принято 33 решения о приостановлении деятельности, в том числе 13 - по внеплановым проверкам. Решения о приостановлении деятельности по внеплановым проверкам, согласованным с органами прокуратуры не принимались.

Органами исполнительной власти области проведено 1068 проверок, из которых почти в 84 % случаях установлены нарушения закона. По внеплановым проверкам в каждом втором случае выявлены нарушения. Органами муниципального контроля проведена 501 проверка, по результатам которых выдано 13 предписаний.

В 2014 году в органы прокуратуры Тамбовской области поступило 154 заявления о согласовании проведения внеплановых выездных проверок хозяйствующих субъектов, из которых по 63 заявлениям приняты решения об отказе в согласовании, что составляет 41 % от общего количества.

Таблица 1.

| №  | Показатель  | Показатели контрольно-надзорной деятельности в РФ |           |           |
|--|---|---|-----------|-----------|
|  |   | 2011  | 2012      | 2012/2011 |
| Масштаб контрольно-надзорной деятельности        |   |   |           |           |
| 1.   | Количество проверок – всего,<br>в том числе   | 2 862 039   | 2 736 634 | 0,96      |
| 2.   | на федеральном уровне   | 2 440 413   | 2 215 900 | 0,91      |
| 3.   | на региональном уровне  | 416 940   | 501 220   | 1,20      |
| 4.   | на муниципальном уровне   | 27 747  | 19 514    | 0,70      |
| Характеристики контрольно-надзорной деятельности |   |   |           |           |
| 5.   | Доля внеплановых проверок   | 51%   | 48%       | 0,94      |
| 6.   | Доля контрольно-надзорных мероприятий, по итогам которых выявлены нарушения                     | 62%   | 55%       | 0,89      |
| 7.   | Доля проверок, результаты которых были признаны недействительными                               | 0,2%  | 0,16%     | 0,80      |
| 8.   | Доля подконтрольных субъектов, в отношении которых проведены проверки                           | 12,3%   | 8,4%      | 0,68      |
| 9.   | Количество мероприятий в отношении одного подконтрольного субъекта, «попавшего» под мероприятия | 1,3   | 1,2       | 0,92      |
| 10.  | Средняя доля проверенных, у которых выявлены нарушения  | 53%   | 59%       | 1,11      |
| 11.  | Среднее количество выявленных нарушений у подконтрольного субъекта, у которого они выявлены     | 4,1   | 4,2       | 1,02      |
| Согласование с прокуратурой                      |   |   |           |           |
| 12.  | направлено заявлений (данные ФОИВ)  | 30 500  | 30 300    | 0,99      |
| 13.  | заявлений согласовано прокуратурой (данные ФОИВ)  | 19 900  | 20 900    | 1,05      |
| Ресурсная обеспеченность                         |   |   |           |           |
| 14.  | штатная численность контролеров ФОИВ (ед.)  | 178 212   | 177 403   | 1,00      |
| 15.  | штатная численность контролеров РОИВ (ед.)  | 21 799  | 18 160    | 0,83      |
| 16.  | штатная численность контролеров ОМСУ (ед.)  | 4409  | 4994      | 1,13      |
| 17.  | финансирование контрольных полномочий ФОИВ (тыс. руб.)  | 47159374  | 49495184  | 1,05      |
| 18.  | финансирование контрольных полномочий РОИВ (тыс. руб.)  | 24650293  | 14052526  | 0,57      |
| 19.  | финансирование контрольных полномочий ОМСУ (тыс. руб.)  | 5490793   | 5715782   | 1,04      |

В 100 % случаев заявления согласованы только с Управлением Росприроднадзора по Тамбовской области. Из 20 заявлений, поступивших из Управления Роспотребнадзора по Тамбовской области, отказано было лишь в одном случае. Наибольший процент отказов в согласовании проверок у подразделений МЧС России по Тамбовской области (65 % от общего количества поступивших заявлений).

Анализ оснований для обращения в органы прокуратуры в целях согласования проведения внеплановых выездных проверок показал, что все 154 поступивших заявления были направлены по подп. «а» п.2 ч.2 ст., 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», т.е. при наличии угрозы жизни и здоровью человека, объектов животного мира и окружающей среде.

73 % решений органов прокуратуры Тамбовской области об отказе контролирующим органам в проведении внеплановых выездных проверок приняты при отсутствии оснований для проведения проверки, т.е. пункту 2 ч. 11 ст. 10 Закона.

25 % решений - по п. 3 ч. 11 ст. 10 Закона (отсутствие документов, прилагаемых к заявлению о согласовании проведения внеплановой проверки) и в 1 случае принято решение об отказе в проведении внеплановой проверки по п. 3 ч. 11. ст. 10 (несоответствие предмета внеплановой выездной проверки полномочиям органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля).

2% решений - по п.5 ч. 11 ст. 10 (несоответствие предмета внеплановой выездной проверки полномочиям органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля).

По заявлениям органов муниципального контроля 100 % решений об отказе приняты по п.5 ч.11 ст. 10 (несоответствие предмета внеплановой выездной проверки полномочиям органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля).

Основными нарушениями, допускаемыми контролирующими и надзорными органами, которые явились причинами отказа прокуратуры Тамбовской области в согласовании выездных проверок хозяйствующих субъектов, являются:

- отсутствие достаточных сведений о возникновении угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- несоблюдение требований к оформлению решения органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о проведении внеплановой выездной проверки.

К примеру, прокуратурой Тамбовской области отказано Управлению государственного автодорожного надзора по Тамбовской области Федеральной службы по надзору в сфере транспорта в согласовании проведения внеплановой проверки ООО «Малая Автобусная Компания». Основанием для инициирования согласования внеплановой проверки послужила информация, поступившая в управление из УГИБДД УМВД России по Тамбовской области. При этом в информации отсутствовали сведения о нарушении обществом лицензионных требований и условий, которые обосновывали бы необходимость проведения внеплановой выездной проверки [10].

Анализ действующей системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля позволяет заключить о недостаточной эффективности принимаемых мер в области соблюдения прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности.

В настоящее время в Российской Федерации оценка эффективности государственного контроля производится только по так называемым показателям «непосредственного результата», например, доля внеплановых проверок, доля отказов прокуратуры в согласовании внеплановых выездных проверок и др., что следует из представленных статистических данных. Указанные показатели установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2010 г. № 215 «Об утверждении

Правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)». Однако, в результате принимаемые решения в контрольно-надзорной деятельности (об увеличении или сокращении выделяемых ресурсов, о степени административного бремени для хозяйствующих субъектов, о режиме и методах государственного контроля, о периодичности проверок и прочее) основываются на субъективном подходе, что приводит к неэффективности государственной политики в анализируемой сфере.

Закон № 294-ФЗ предусматривает в качестве одного из элементов государственного контроля необходимость проведения систематического наблюдения за исполнением обязательных требований, анализа и прогнозирования состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями. Однако реальное содержание такого систематического наблюдения в законе не раскрыто. В итоге органы контроля по-разному подходят к его проведению. В некоторых случаях его понимают, как наблюдение за хозяйствующими субъектами, однако, практически никогда как наблюдение за своей деятельностью и ее результатами. Таким образом, ощущается острая нехватка информации об эффективности государственного и муниципального контроля.

Необходимо создание полноценной системы информационно-аналитического обеспечения надзорной деятельности, позволяющей получать объективную информацию, характеризующую эффективность деятельности органов контроля. При этом эффективность деятельности органов контроля должна оцениваться не только на основании показателей непосредственного результата работы таких органов, но и на основании данных о состоянии отрасли регулирования, в том числе данных о динамике случаев причинения вреда и размере ущерба в контролируемой сфере. На органы контроля должна быть возложена обязанность по сбору информации при ведении наблюдения по каждому элементу системы информационно-аналитического обеспечения надзорной деятельности в соответствии с установленными требованиями, а также обязанности по анализу собранной информации и подготовке прогноза состояния отрасли регулирования.

В настоящее время необходима дальнейшая модернизация сферы контрольно-надзорной деятельности, которая должна осуществляться с учетом общих стратегических направлений государственной политики в области правового регулирования предпринимательских отношений. Контрольно-надзорные органы должны принимать во внимание то, что одной из основных тенденций механизма правового воздействия на указанные отношения является увеличение роли саморегулирующих начал и расширение границ диспозитивности в предпринимательском обороте. Большинство правовых норм, принятых в течение последних двух лет и регулирующих порядок создания, деятельности, реорганизации и ликвидации субъектов бизнеса, сформулированы как управомочивающие. Они имеют дозволительный характер, предоставляя юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям возможность по своему усмотрению моделировать правила своего поведения. При этом законодатель использует такой прием юридической техники, как оговорку «если иное не предусмотрено Уставом», «если иное не предусмотрено соглашением учредителей (участников)» и «если иное не предусмотрено договором». Отмеченное следует оценить в целом позитивно. Однако, при широте свободы в предпринимательских отношениях может увеличиваться спорность и возрастает риск возникновения обратной ситуации – злоупотребления субъективными правами, совершение действий в обход закона с противоправной целью, а также заведомо

недобросовестное осуществление прав. Оценка контрольно-надзорным органом указанных действий (бездействий) конкретных субъектов предпринимательских отношений в реальных практических ситуациях порождает проблемы [12].

В данный период в России происходит активная модернизация многих сфер общественно-политической жизни. Значительные изменения претерпевают практически все институты, в том числе и предпринимательские. Так, только в течение 2013 года в текст ГК РФ [1] были внесены поправки девятнадцатью Федеральными законами. В связи с принятием Федерального закона от 05.05.2014 г. №99-ФЗ с 01 сентября 2014 года вступили в силу изменения, внесенные в Гражданский кодекс Российской Федерации, касающиеся правового положения юридических лиц в РФ, их системы, а также порядка создания, деятельности, реорганизации и ликвидации. Произошла коренная модернизация содержания правового регулирования в данной области общественных отношений. Система юридических лиц в РФ стала более дифференцированной. В ней можно выделить типы, виды и организационно-правовые формы юридических лиц. Причем, при анализе новых правовых норм и их сопоставлении с ранее действующими предписаниями нетрудно заметить, что классификационные критерии претерпели изменения. В частности, из новых положений ГК РФ следует, что законодатель выделяет три классификации типов юридических лиц, принимая за основу различный классификационный критерий. Так, в зависимости от целей деятельности и права осуществлять приносящую доход деятельность (критерий закреплен в ст. 50 ГК РФ), все юридические лица делятся на два типа:

1) коммерческие - могут осуществлять приносящую доход деятельность;

2) некоммерческие - могут осуществлять приносящую доход деятельность, если это предусмотрено их уставами, лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и если это соответствует таким целям.

Примечательно, что указание на возможность осуществления предпринимательской деятельности как главное отличие коммерческих и некоммерческих организаций в ст. 50 ГК РФ уже не содержится. Оно заменено на формулировку «приносящая доход деятельность». В связи с этим возникают вопросы по поводу определения термина «доход» и его соотношения с «прибылью» (признаком предпринимательской деятельности). Из новой редакции ст. 50 ГК РФ следует, что уже не имеет правового значения признак систематичности, свойственный именно предпринимательской деятельности. Однако, в отличие от новой формулировки, понятие предпринимательская деятельность имеет четкое нормативное определение (ст. 2 ГК РФ). Вследствие этого можно прогнозировать возникновение проблем правоприменительного характера в процессе государственной регистрации юридических лиц, а также в ходе осуществления контрольно-надзорной деятельности по поводу границ и содержания понятия «приносящая доход деятельность».

В зависимости от наличия корпоративных прав и обязанностей участников (ст. 65.1. ГК РФ) юридические лица делятся на два типа:

1) корпоративные - т.е. учредители (участники) которых обладают правом участия (членства) в них и формируют их высший орган, приобретают корпоративные (членские) права и обязанности;

2) унитарные – т.е. учредители которых не становятся их участниками и не приобретают в них прав членства.

Данная классификация является новой для российского гражданского правопорядка. Она имеет принципиальный характер с точки зрения дальнейшего правового регулирования вопросов управления корпоративными и унитарными юридическими лицами, а также в связи с определением различного объема и характера прав

учредителей (участников), порядка их осуществления, что немало важно для целей контрольно-надзорной деятельности.

Однако, как представляется, при сохранении такого вида юридических лиц, как унитарные предприятия, одновременное использование термина «унитарные» в контексте типологии юридических лиц не совсем корректно. Правоприменяющим субъектам необходимо четко их разграничить. Так, унитарными являются юридические лица согласно их принадлежности к типу, где учредители не становятся их участниками и не приобретают в них прав членства. К таковым согласно новой классификации относятся фонды, автономные некоммерческие организации, религиозные организации, учреждения, публично-правовые компании, а также сами унитарные предприятия. Последние же выступают в качестве отдельного вида юридических лиц, основанных на праве хозяйственного ведения или оперативного управления. Унитарные предприятия имеют собственные организационно-правовые формы.

С точки зрения системы правового регулирования и применяемых контрольно-надзорным органом норм, можно заключить, что тип, вид и организационно-правовая форма юридического лица соотносятся как общее, особенное и единичное. Данное соотношение характерно и для исследуемых понятий, где унитарные юридические лица – это общее (тип), унитарное предприятие – особенное (вид), а любая его организационно-правовая форма есть единичное (государственное унитарное предприятие, муниципальное унитарное предприятие, государственное унитарное казенное предприятие, муниципальное унитарное казенное предприятие). ГК РФ, хотя и в разных статьях, четко называет виды юридических лиц, относящихся к тому или иному типу. В настоящее время предусматривается 17 видов юридических лиц. Впервые в ГК РФ в качестве отдельных юридических лиц названы товарищество собственников недвижимости, казачьи общества, общины коренных малочисленных народов, публично-правовые компании. Однако, имеющиеся в ГК РФ правовые нормы общие, рамочные и содержат пробелы, которые могут быть устранены только путем принятия отдельных федеральных законов о данных видах юридических лиц. Учитывая, что их деятельность может быть предметом государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, то в таких условиях правовой действительности контрольно-надзорная деятельность не может осуществляться эффективно.

Согласно п. 1 ст. 54 ГК РФ юридическое лицо «имеет свое наименование, содержащее указание на организационно-правовую форму». Однако, при перечислении организационно-правовых форм таких видов юридических лиц, как потребительские кооперативы, общественные организации, ассоциации (союзы), товарищества собственников недвижимости, частные учреждения законодателем используется оборот «в том числе». Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что исчерпывающий перечень форм данных юридических лиц в ГК РФ не приводится. Используемый прием юридической техники нельзя признать удачным. В результате, как следует из смысла ст. 50 ГК РФ, в нем исчерпывающе перечислены виды юридических лиц, а значит – должны быть также исчерпывающе указаны их организационно-правовые формы. Между тем, оговорка «в том числе» может привести к расширительному толкованию данных норм и проблемам правоприменительной практики, включая контрольно-надзорную [11, с. 178].

Результатом реализации государственно-правовой политики в сфере корпоративных отношений стало внесение изменений и дополнений в ГК РФ о системе юридических лиц, а также о порядке их создания, деятельности, реорганизации и ликвидации, статусе отдельных видов и форм. Однако, это неизбежно породило масштабную проблему - возникновение большого количества коллизий в законодательстве РФ, с которыми сталкиваются все без исключения правоприменяющие субъекты, в том числе

осуществляющие контрольно-надзорные полномочия. К настоящему моменту практически все специальные Федеральные законы об отдельных видах юридических лиц в большей или меньшей степени вошли в противоречие с новыми положениями ГК РФ.

Перспективными задачами государственной политики в сфере правового регулирования предпринимательских отношений в РФ, а также в целях совершенствования системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, являются следующие: полная «инвентаризация» действующих нормативных актов и приведение их в соответствие друг с другом, ликвидация имеющихся пробелов и уже возникших коллизий. От того, насколько качественно и своевременно будет осуществлена эта законотворческая работа, будет зависеть дальнейшее развитие рыночных отношений в стране и формирование благоприятного стабильного инвестиционного климата.

В этой связи, требуют безотлагательной реализации предложения Минэкономразвития России о переходе на новую эффективную систему регулирования контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации, основывающуюся на внедрении риск-ориентированного подхода, предполагающего построение контрольно-надзорной деятельности с учетом риска наступления вреда, а также разделении контрольной и надзорной функций органов власти. Концепция нового закона о государственном и муниципальном контроле (надзоре) включает шесть категорий риска причинения вреда, руководствуясь которыми госорганы и муниципалитеты должны принимать решение о проведении проверки, соблюдая баланс между содействием экономической активности и защиты прав и интересов общества.

В аспекте соблюдения прав предпринимателей нельзя не отметить законопроект №703192-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Общая часть)», внесенный в Государственную Думу Федерального Собрания РФ. Представляется целесообразным принятие нового Кодекса об административных правонарушениях, поскольку в действующий кодекс были внесены десятки изменений, что непременно сказывается на качестве этого закона.

Практика демонстрирует необходимость либерализации законодательства об административной ответственности в отношении предпринимательской деятельности. С другой стороны, существующее нормативное регулирование предпринимательской деятельности толкает предпринимателей на нарушение тех или иных правовых норм, строгое следование которым делают невозможным ведение бизнеса в принципе. Совершенствование КоАП РФ должно носить эволюционный характер, что облегчит адаптацию к изменениям в законодательстве всех участников правоотношений.

Кроме того, необходимо предусмотреть в КоАП основания смягчения наказания, если юридическое лицо либо индивидуальный предприниматель признал свою вину, предпринял меры для предотвращения повторения нарушения в будущем, компенсировал имущественный либо иной вред, совершил иные действия. КоАП не допускает возможности назначения наказания ниже низшего предела или заключения соглашения с административным органом в целях признания своей вины и гарантированного снижения наказания. Подобные инструменты показали свою эффективность в уголовном процессе, и их следует внедрить в административное производство.

Указанные меры, по нашему мнению, способствовали бы совершенствованию механизма государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, а также повышению степени защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательских отношений в процессе проведения контрольно-надзорных мероприятий.

**Список литературы и примечания**

1. Гражданский кодекс РФ: часть первая, вторая, третья, четвертая (в редакции от 6 апреля 2015 г. №82-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации от 5 декабря 1994 г. №32 ст. 3301; от 29 января 1996 г. № 5 ст. 410; от 3 декабря 2001 г. № 49 ст. 4552; от 25 декабря 2006 г. № 52 (часть I) ст. 5496.
2. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (в ред. от 6 апреля 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 29 декабря 2008 г. № 52 (часть I) ст. 6249.
3. Дьяконов В.В. Контроль и надзор в системе функций государства. Автореферат дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.
4. Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад-2013. М.: МАКС Пресс, 2014.
5. Контрольные органы и организации России: Учебник / Под ред. А.П. Гуляева. М.: МАЭП, 2000.
6. Кочерин Е.А., Полуденный Н.Н. Система государственного контроля в Российской Федерации: теория и практика. М.: РАГС, 2003.
7. Овсянко Д.М. Административное право. М.: Юрист, 1997.
8. Шалумов М.С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственность // Государство и право. 2000. № 1.
9. Доклад Минэкономразвития России «Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) в Российской Федерации в 2013 году».
10. Обобщенные сведения межведомственной рабочей группы по защите прав предпринимателей, в составе представителей прокуратуры Тамбовской области, УФСБ России по Тамбовской области, УМВД России по Тамбовской области, ассоциации «Совет муниципальных образований Тамбовской области», Управления по развитию промышленности и предпринимательства Тамбовской области и Уполномоченного при главе администрации области по защите прав предпринимателей, за 2014 год.
11. Алехина О.М. Реформирование системы юридических лиц в РФ (в связи с принятием Федерального закона от 05.05.2014 г. №99-ФЗ) // Актуальные вопросы юридической науки и практики: сборник научных трудов членов Тамбовского регион. отд. Общерос. общественной организации «Ассоциация юристов России» / Отв. ред. Н.С. Ельцов. Выпуск 5. – Тамбов: Принт-Сервис, 2014. - С. 172-178.
12. Офицорова А.В. Нецелевое использование (расходование) бюджетных средств субъектами предпринимательской деятельности: некоторые проблемы привлечения к ответственности // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2015. №8 (148). С.128-132.