

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Рассматривается специфика административно-правовых отношений, возникающих в процессе регулирования предпринимательской деятельности в Российской Федерации; динамика развития и возможности совершенствования механизма административно-правового регулирования российского предпринимательства.

Экономические реформы рыночной направленности, начатые в 1991 году, после ряда лет их осуществления так и не смогли вывести российскую экономику из кризисного состояния. Образовавшаяся к началу XXI века смешанная экономика потеряла многие черты централизованно управляемого хозяйства, не обретя при этом признаки, органично присущие рыночной экономике. Государственное управление оказалось подорванным, тогда как рыночные механизмы в течение переходного периода не проявили себя как эффективные рычаги управления. Сказалось отсутствие государственной, национальной стратегии перехода экономики страны к рыночным отношениям. Так и не создана многоуровневая система территориально-отраслевого, федерального, регионального и муниципального управления, обеспечивающая конкурентоспособность субъектов хозяйствования.

Отсутствие эффективного государственного управления привело к неблагоприятным экономическим последствиям. Объем промышленного производства за период реформ сократился более чем вдвое. К концу девяностых годов эффективность использования ресурсного потенциала России стала в несколько раз ниже, чем в промышленно развитых странах. Еще хуже стало обстоять дело с конкурентоспособностью российской экономики, оказавшейся во многие десятки раз ниже в сравнении с Японией и США. Например, в 1999 году показатель конкурентоспособности Японии составлял примерно 82 единицы, США – 72, а России – 0,08 (1). По показателю жизненного уровня Россия отстала от этих стран в десять раз и заняла 60-е место в мире. В то же время Россия обладает 28% мировых запасов минеральных ресурсов, в стране сосредоточено 12% ученых всего мира. Однако на «выходе» мы имеем 0,3% мирового производства наукоемкой продукции, производительность труда в десять раз ниже, чем в ведущих странах, а наша доля в мировой торговле едва превышает один процент (1).

Все это приходится констатировать не с целью «очернения» и без того бедственного состояния российской экономики конца XX – начала XXI века, а чтобы подчеркнуть исключительную важность

государственного управления в деле преодоления столь болезненного для государства экономического и финансового состояния.

По сути дела, речь идет о правовых формах осуществления государственного управления, призванного реализовать основные задачи и функции российского государства в сложный переходный период перестройки базисных экономических отношений. Современная история нашей страны, как, впрочем, и иных ныне высокоразвитых стран Европы, а также США, доказала, что полной свободы рыночных отношений не было нигде и никогда, что государство не может стоять в стороне при решении важнейших вопросов в сфере экономики, пребывая в роли ночного сторожа. Однако «на первом этапе проведения экономических реформ государство вместе со сложившимся ранее правовым механизмом «ушло», а кое-кто утверждал, что оно просто «убежало» из экономики, предоставив право решать возникающие в этой сфере совершенно новые проблемы рыночным механизмам, в частности – механизму конкуренции. Опыт убедительно показал, что из этого ничего хорошего не вышло. Дикий рынок, дикая приватизация и подобные им «прелести» убедительно доказали, что без государственного и прежде всего административно-правового регулирования экономические проблемы решать невозможно» (3).

Подобной позиции придерживаются сейчас многие ученые – экономисты-государственники, например Л.И. Абалкин, Е.М. Примаков (4) и многие другие.

Жизнь показала, что наши псевдореформаторы не учли главного – нельзя было одним скачком перевести народное хозяйство огромной страны с рельсов государственной собственности, охватывающей практически все отрасли производства и оборота, на рельсы частной собственности и обеспечить расцвет предпринимательской инициативы. Провозгласив свободу частной собственности, государство должно было позаботиться о защите частного производства и собственности, о разумной системе налогообложения, об эффективном государственно-правовом регулировании. Даже Все-

мирный банк (его эксперты несколько лет тому назад изучали «взаимодействие» экономики и государства) пришел к выводу: хотя государство и не может непосредственно усилить экономический рост, но именно от него зависят правила игры, которые «позволяют рынку благоденствовать и каждому жить лучше». Отметим в этой связи и многозначительный тезис, содержащийся в Концепции национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 10 января 2000 г. №24 (5). В качестве основных направлений обеспечения безопасности личности, общества, государства в экономических отношениях указаны: усиление государственного регулирования в экономике, обеспечение перехода к высокоэффективной и социально ориентированной экономике; правовое обеспечение реформ и создание действенного механизма контроля за соблюдением законодательства.

В решении этих задач должен участвовать механизм всех отраслей российского права и законодательства. Однако сегодня решающее значение в этом процессе должно быть отведено административному праву, основная функция которого состоит в регулировании общественных отношений, непосредственно связанных с организацией и реализацией исполнительной власти, в том числе с правовым регулированием экономических отношений.

Отвечая на вопрос «Интерфакса» о погашении долга России перед международными финансовыми организациями, составляющего в 2003 году \$ 17 млрд., 24 июня 2002 года на пресс-конференции в Кремле Президент России Владимир Путин подчеркнул, что при рассмотрении данного вопроса «выход только один – в развитии экономики, прежде всего за счет администрирования» (6).

Сегодня требуется ясное понимание масштабов и сути происходящих в России перемен, а также мировых тенденций, новых концептуальных подходов и парадигм, которые могут способствовать выходу нашей экономики и всей системы государственного управления из кризиса.

Подчеркивая необходимость наращивания управленческого потенциала государства с помощью административного права, надо учитывать потребности в новых подходах к содержанию административно-правового регулирования отношений в экономике, ставшей на рыночный фундамент. Тем более, что многие вопросы административно-правового регулирования в экономической сфере, оставаясь дискуссионными, не получили решения и поддержки.

Для того чтобы развивать российскую экономику и привести ее с учетом национальной специфики к рыночным отношениям, необходимо эффективное административно-правовое регулирование предпринимательских отношений, которое будет способствовать повышению эффективности экономических процессов, возникающих в данной сфере, возрастанию уровня удовлетворения общественных потребностей, направлению капитала в реальный сектор экономики, смягчению и устранению кризисов перепроизводства, обеспечению соответствия спроса и предложения, экономическому росту и укреплению национальной безопасности государства, будет способствовать повышению конкурентоспособности российской экономики как главного фактора роста благосостояния россиян.

Мировой опыт свидетельствует, что для выхода экономики из кризиса прежде всего необходимы такие меры, как перевод капитала из сферы излишнего потребления во внутренние инвестиции, увеличение массового спроса, разумный протекционизм собственной продукции, опора на внутренние и сокращение внешних займов.

То есть в России необходимо обеспечить целенаправленное государственное и прежде всего административно-правовое регулирование, а также стимулирование предпринимательства сферы материального производства, которое составляет основу жизни людей, создает условия для развития непромышленной сферы – здравоохранения, просвещения, фундаментальной науки и т. д.

Предпринимательскую деятельность можно определить как экономически свободную, новаторскую, самостоятельную, связанную с риском, ответственностью и конкурентной борьбой деятельность, имеющую цель получения прибыли, осуществляемую систематически, на основе маркетинга, результатом которой является удовлетворение личных, а также общественных потребностей.

Административно-правовой статус субъектов предпринимательства предполагает ряд обязанностей, установленных российским законодательством. Так, они обязаны соблюдать антимонопольное законодательство, налоговое законодательство, законодательство, устанавливающее параметры качества продукции и услуг, природоохранительное законодательство, правила безопасности на производстве, санитарно-гигиенические нормы и правила об охране здоровья работников предприятий и населения, законодательство о пожарной безопасности и др.

Для начала предпринимательской деятельности его субъекту необходимо зарегистрироваться

в установленном законом порядке в органах, осуществляющих государственную регистрацию юридических лиц. Такое требование устанавливается Гражданским кодексом Российской Федерации. Для регистрации необходимо предоставить установленные законом документы. Субъект предпринимательства считается зарегистрированным с момента внесения его в государственный реестр предприятий и организаций и выдачи уполномоченным лицам предприятия государственного свидетельства установленного образца. Также организациям или индивидуальному предпринимателю, желающему заниматься некоторыми видами предпринимательской деятельности, виды которой в соответствии с законодательством являются лицензируемыми, необходимо получить лицензию в уполномоченных органах. С момента получения лицензии предприниматель имеет право заниматься указанной в ней деятельностью.

В российском законодательстве есть немало норм, регулирующих предпринимательскую деятельность. Однако законодательная база распространяется пока еще не на весь объем сложных предпринимательских отношений и далека от совершенства. Кроме того, важно обеспечить правильное и неукоснительное соблюдение законов и других нормативно-правовых актов.

Контроль за соблюдением законодательства предпринимателями осуществляют компетентные органы исполнительной власти, а также другие органы, наделенные государственно-властными полномочиями, – органы местного самоуправления, общественные объединения. Данные субъекты действуют преимущественно административно-правовыми методами. Рассмотрим специфику этой деятельности.

Одной из функций государства является управление – исполнительно-распорядительная деятельность по непосредственной практической организации общественных процессов в обществе. В свою очередь управление состоит из ряда направлений деятельности:

- сбор и обработка информации;
- прогнозирование – научное предвидение изменений в развитии явлений или процессов на основе объективных данных и достижений науки;
- планирование – определение направлений, целей управленческой деятельности и способов, средств их достижения;
- организация – формирование системы управления, упорядочение управленческих отношений между объектом и субъектом управления,

определение прав и обязанностей структуры органов, организация и подбор, расстановка кадров;

- координация и взаимодействие осуществляются для достижения общих целей управления;
- контроль и учет – установление соответствия или несоответствия фактического состояния объекта управления заданному;
- распорядительство – установление режима деятельности по достижению целей и задач управления, регулирование управления поведения управляемых объектов (7).

Регулирование как управленческая деятельность – это действия, направленные на установление, изменение или прекращение тех или иных управленческих отношений, складывающихся между участниками государственного управления, на упорядочение их поведения. Регулирование является одной из основных форм управления. По мнению профессора Козлова Ю.М., понятия «регулирование» и «управление» имеют основное различие в том, что государственное управление традиционно связывают с наличием у его субъектов подчиненных объектов, а государственное регулирование – с воздействием на неподчиненные объекты. Это положение в значительной степени условно, ибо управляя – государство регулирует, а регулируя – управляет (8).

Рассмотрим элементы административно-правового регулирования. Осуществляется регулирование с помощью управляющего воздействия субъекта управления на объект управления. Схематически процесс управления показан на рисунке 1.

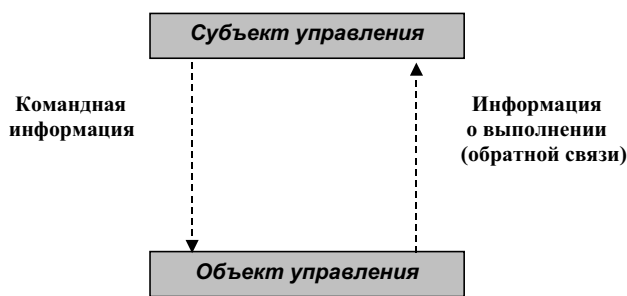


Рисунок 1. Схема управления

Интенсивность команд и обратной связи зависит от вида и характера субъекта и объекта регулирования. Например, применительно к армии сильным является канал команды, а обратная связь почти отсутствует. В регулировании рыночной экономики наоборот.

Для достижения цели, поставленной управляющим, необходимо использовать определенные

средства, которые именуется механизмом административно-правового регулирования. К элементам этого механизма относятся:

- 1) нормы административного права и его принципы, объективированные в законах, указах Президента России и других нормативных актах;
- 2) акты толкования норм административного права, издаваемые уполномоченными на то органами;
- 3) акты применения норм административного права;
- 4) административно-правовые отношения (9).

Акты управления могут быть нормативными и индивидуальными. Нормативные акты определяют общие правила поведения людей, а индивидуальные акты определяют на основе административно-правовой нормы права и обязанности конкретных участников правоотношений. Индивидуальные акты основываются на нормативных актах. Так, к примеру, Приказ ЦБР от 31 августа 1998 г. №ОД-413 «Об отзыве лицензии на осуществление банковских операций у акционерного коммерческого банка «Токобанк» (открытое акционерное общество) (АКБ «Токобанк») (г. Москва)» (10) является индивидуальным актом и издан на основании положений нормативных правовых актов: Федерального закона «О банках и банковской деятельности», Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

Субъектами административно-правового регулирования предпринимательской деятельности являются государственные органы, органы местного самоуправления, а также общественные и иные негосударственные формирования, наделенные соответствующими полномочиями.

Как известно, государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. К законодательным органам относится Федеральное собрание, состоящее из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы. В компетенцию законодательной власти входит разработка и издание законов, посредством которых она оказывает регулирующее воздействие на предпринимательскую деятельность.

В законах, издаваемых Федеральным Собранием, помимо прочих содержатся нормы административного права, регулирующее воздействие которых на предпринимательскую деятельность имеет административно-правовой характер.

Президент Российской Федерации наделен полномочиями по изданию указов и распоряжений,

которые регулируют предпринимательскую деятельность и носят административно-правовой характер.

Особая роль в административно-правовом регулировании принадлежит исполнительной власти. Она непосредственно решает вопросы управления, руководит сферами и отраслями, управляет государственными предприятиями, объединениями, учреждениями, организациями, оказывает управленческое воздействие на частных предпринимателей. Исполнительную власть в Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации, состоящее из председателя, заместителя председателя правительства и федеральных министров. Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение, вступает непосредственно в административно-правовые отношения с предпринимателями, тем самым регулируя их предпринимательскую деятельность. Министерства и иные органы исполнительной власти используют предоставленное законом право издавать приказы и распоряжения, регулирующие предпринимательские отношения.

В соответствии с Конституцией РФ органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти, но в установленных законом случаях они наделяются государственно-властными полномочиями. В настоящее время государство уделяет особое значение местным органам самоуправления, определяя им круг больших полномочий в управленческой сфере. Определяется это тем, что управление на местах является наиболее динамичным и рациональным. Местные власти могут регулировать предпринимательскую деятельность в соответствии с территориальными особенностями местности, экономической обстановкой, национальными особенностями территории и т. д.

Согласно Федеральному закону от 28 августа 1995 г. №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (11) органы местного самоуправления вправе в установленном порядке создавать предприятия, учреждения и организации для осуществления хозяйственной деятельности, решать вопросы их реорганизации и ликвидации (ст. 30); определять цели, условия и порядок деятельности муниципальных предприятий, учреждений и организаций, регулировать цены и тарифы на их продукцию (услуги), утверждать их уставы, назначать и увольнять руководителей данных предприятий, уч-

реждений и организаций, заслушивать отчеты об их деятельности (ст. 31); использовать собственные материальные и финансовые средства при размещении муниципальных заказов на выполнение работ по благоустройству территории, коммунальному обслуживанию населения, строительству и ремонту социальной инфраструктуры и т. д. (ст. 33).

В сфере ведения представительных органов местного самоуправления находится установление местных налогов, сборов, а также льгот по их уплате (ч. 1 ст. 39). Органы местного самоуправления в соответствии с законами субъектов Российской Федерации получают плату, в том числе в натуральной форме, от пользователей природными ресурсами, которые добываются на территории муниципального образования (ст. 40).

Муниципальные органы самоуправления в Российской Федерации осуществляют принятие и комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования; содержание и использование муниципальных жилищного фонда и нежилых помещений; организацию, содержание и развитие муниципальных учреждений дошкольного, основного общего и профессионального образования; организацию, содержание и развитие муниципальных учреждений здравоохранения, обеспечение санитарного благополучия населения; регулирование планировки и застройки территорий муниципальных образований; создание условий для жилищного и социально-культурного строительства; контроль за использованием земель на территории муниципального образования; регулирование использования водных объектов местного значения, месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также недр для строительства подземных сооружений местного значения; организацию снабжения населения и муниципальных учреждений топливом; создание условий для обеспечения населения услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания; создание условий для деятельности учреждений культуры в муниципальном образовании.

Законы субъектов Российской Федерации могут предоставлять муниципальным образованиям для рассмотрения и иные вопросы местного значения. Так, в соответствии с Уставом Ямало-Ненецкого автономного округа органы местного самоуправления в местах проживания и ведения традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, этнических общностей вправе в пределах своих полномочий определять порядок и условия: посещения районов компактного проживания туристическими группами и

отдельными гражданами, постоянно не проживающими в этих районах; проведения научных исследований, археологических раскопок в местах, отнесенных к ритуально-культурным или имеющих иную культурно-историческую ценность; установления финансовых обязательств на основе договоров между органами местного самоуправления в автономном округе и предприятиями всех форм собственности, осуществляющими разведку и добычу природных ресурсов в местах проживания коренных малочисленных народов Севера, этнических общностей и на территориях пастбищ, охотничьих угодий, озер и рек, имеющих для них жизненно важное значение; предоставления налоговых и иных льгот представителям коренного этноса для создания предприятий, связанных с их традиционной деятельностью.

На наш взгляд, в ходе развития и совершенствования административного законодательства, предопределяемых переходом России к рыночной системе хозяйствования, объективно из недр административного права вырастает новейший правовой институт – государственное регулирование предпринимательской деятельности, в котором должны, в частности, рассматриваться организационно-правовая система управления в сфере предпринимательства, органы управления, государственный контроль и надзор за предпринимательской деятельностью; выделяться наиболее важные аспекты, связанные с регулированием данной конкретной специфической деятельности. Указанный правовой институт, обслуживающий предпринимательскую деятельность, представляет собой единство двух элементов: совокупности административно-правовых норм, регулирующих те или иные предпринимательские отношения; реально складывающихся публично-правовых правоотношений, связанных с функцией государственного регулирования и контроля либо стандарта.

XXI век, несомненно, можно назвать веком управления, так как, по нашему глубокому убеждению, именно управление (регулирование) в перспективе подлежит реформированию и усовершенствованию как в России, так и во многих странах мира.

Продолжительность процесса реформирования в стране зависит от своевременности и адекватности решений, возникающих в ходе преобразований проблем управления. При этом важно, будут ли строиться эти решения на рекомендациях науки, в какой мере последние будут надежны и соответствовать лучшим образцам мирового опыта – с одной стороны, и особенностям российской

внутренней среды, национальным традициям и ментальности – с другой, насколько подготовленными окажутся управленческие кадры и, наконец, станет ли наука управления в стране приоритетной (12).

Большое влияние на состояние предпринимательства оказывает экономическая преступность, которая тормозит развитие производства, отвлекает инвестиционный капитал, подстегивает инфляцию, лишает госбюджет значительной части доходов, обостряет все существующие экономические проблемы и таким образом становится фактором мощного противодействия происходящим в России преобразованиям. Качественно новых подходов к защите экономики от преступных посягательств требует, прежде всего, повсеместно внедряемый новый механизм хозяйствования, защита равным образом частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности, обеспечение неукоснительного соблюдения гарантированных Конституцией Российской Федерации неотъемлемых экономических прав и свобод граждан, включая свободу экономической деятельности и право на частную собственность. Большая роль в решении этой проблемы лежит на органах внутренних дел, в частности на милиции. Тенденция слияния экономической преступности с организованной обуславливает усиление взаимодействия подразделений по экономическим преступлениям с подразделениями по борьбе с организованной преступностью.

Необходимо сосредоточить особое внимание подразделений по борьбе с организованной преступностью на пресечении коррупции в органах власти и управления, квалифицированного вымогательства, в том числе в отношении предпринимателей.

И еще. Регулирование экономики может быть эффективно только при наличии сильного государства, которое выступает инициатором и гарантом проведения необходимых обществу реформ. При слабой власти бессмысленны как приватизация (государство не сможет собрать налоги), так и национализация (государство не сможет управлять предприятиями). В России, кроме того, решение экономических проблем часто требует предварительных политических решений и нравственного очищения. Еще Адам Смит заметил, что если убита мораль, то исчезнет и хлеб. На успех можно рассчитывать, если высшие органы, руководители, общественные деятели обладают моральным авторитетом.

Автор настоящей статьи твердо убежден, что на основе укрепления государственной власти, создания эффективного механизма административно-правового регулирования предпринимательских отношений Россия сможет построить конкурентоспособную, динамично развивающуюся социально ориентированную экономику и остаться великой нацией, вызывающей уважение и восхищение вкладом в развитие человеческой культуры, неоднократно доказанной способностью с честью выходить из самых суровых испытаний.

Список использованной литературы:

1. В. Андрианов. Конкурентоспособность России в мировой экономике // Экономист. №10. 1999.
2. Е. Строев. О новых ориентирах экономической политики // Вопросы экономики. №5. 1999.
3. Ю.М. Козлов, Л.Л. Попов. Административное право в современных условиях. Вступительная статья к учебнику «Административное право» // Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – М.: Юрист, 2000. С. 11.
4. См., например: Абалкин Л.И. Экономическая стратегия для России: проблема выбора. – М.: ИЭ РАН, 1997. С. 125. Интервью президента Торгово-промышленной палаты РФ Евгения Примакова // Аналитический журнал «Русский предприниматель», №2, 2002. С. 42. Примаков Е.М. Без сверхдержав. Некоторые характеристики сегодняшнего мира. Российская газета. 2003. 23 янв. №12 (3126).
5. СЗ РФ. 2000. №2. Ст. 170.
6. Россия в 2003 г. должна выплатить по внешнему долгу более \$ 17 млрд. Новости Интерфакса. 2002. 24 июня.
7. См.: Корнев А.П. Административное право России: Учебник. В 3-х частях. Часть 1. – М.: МЮИ МВД России. Изд-во «Щит-М», 1997. – С. 6.
8. См.: Алексин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. Часть 1. Сущность и основные институты административного права. Учебник. – М.: Теис, 1995.– С. 16.
9. См.: Корнев А.П. Указ. источ. – С. 42.
10. Вестник Банка России. 9 сентября 1998 г. №65.
11. Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. №35. Ст. 3506.
12. См. труды одного из основоположников отечественной науки управления Г.Н. Колибабы: Основы науки управления. – М.: ВЮЗИ, 1981. Наука управления и научная организация управленческого труда. – М.: ВЮЗИ, 1988.