Административно-правовые основы предпринимательской деятельности

В статье рассматриваются вопросы административно-правового регулирования предпринимательской деятельности в Российской Федерации. Автор особое внимание уделяет приоритетным направлениям совершенствования действующего российского законодательства и правоприменения в сфере предпринимательской деятельности. Целью административно-правового регулирования предпринимательской деятельности является обеспечение и защита публичных интересов, таких, как оборона и безопасность государства, права и свободы человека и гражданина, интересы социально уязвимых слоев населения, охрана окружающей природной среды. Без государственного вмешательства в экономику и предпринимательскую деятельность невозможно обеспечить гарантии прав и свобод человека и гражданина, закрепленных Конституцией РФ.

Ключевые слова: административно-правовые основы; предпринимательская деятельность; экономика; административно-правовое регулирование; административно-правовой режим; государственное регулирование экономики; государственное регулирование предпринимательской деятельности.

Правовыми предпосылками государственного регулирования экономики и предпринимательской деятельности являются впервую очередь нормы Конституции рФ: о социальном государстве (ст. 7); о гарантиях единого экономического пространства, поддержке конкуренции, защите различных форм собственности (ст. 8); о запрете монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции (ст. 34) и др. на современном этапе развития России государство вынуждено осуществлять регулирование предпринимательской деятельности, поскольку его собственное существование неразрывно связано со сферой экономики. Закрепление Конституцией РФ свободы экономической деятельности не должно рассматриваться как исключение возможности реализации публичного интереса в экономических процессах.

Позитивность и необходимость государственного воздействия на экономику и предпринимательскую деятельность определяется также требованиями охраны публичных интересов гражданского общества. различие структур и интересов (частных и публичных) гражданского общества и государства накладывает отпечаток на способы, методы и формы государственного регулирования. При этом само государство может регулировать отношения в указанной сфере, используя две составляющие своего статуса. С одной стороны, государство может осуществлять воздействие как субъект публичного права. В качестве примера достаточно привести нормативно-правовое регулирование, взимание налогов и сборов, установление цен, тарифов, осуществление лицензирования и иное властное регулирование.

С другой стороны, государство может осуществлять воздействие на предпринимательскую деятельность как субъект частного права. Подобного рода участие допускается на основании гл. 5 части первой ГК РФ, нормы которой специально выделяют российскую Федерацию, субъектов РФ и муниципальные образования в качестве самостоятельных субъектов гражданского оборота с учетом особенностей их участия. При этом особенности участия в гражданском обороте государства как публичного образования проявляются, например, когда государство предоставляет инвестиционные кредиты, осуществляет финансирование определенных отраслей производства, размещает государственные заказы в определенных отраслях производства, продает или приобретает имущество. административно-правовое регулирование предпринимательской деятельности является составной частью государственного регулирования экономики. При этом ему отводится достаточно важная роль — непосредственное и повседневное осуществление государственно-властного воздействия на общественные отношения, связанные с осуществлением предпринимательской деятельности, а также обеспечение стабильности, защиты прав и охраняемых законом интересов субъектов предпринимательской деятельности и стимулирование развития предпринимательства.

Основу административно-правового регулирования предпринимательской деятельности составляет совокупность норм законодательных актов, а также норм подзаконных нормативных правовых актов, регламентирующих исполнительно-распорядительную деятельность органов публичной администрации, направленную на стимулирование предпринимательской деятельности, ее легализацию и обеспечение безопасности для граждан, общества и государства, реализацию других публично значимых целей. Регулирование в сфере предпринимательской деятельности осуществляется целым комплексом правовых норм, относящихся к административному, гражданскому, финансовому, таможенному, налоговому, трудовому и другим отраслям права. При этом такой широкий спектр правовых норм, принадлежащих различным отраслям, создает трудности в согласовании этих норм между собой и целевой направленности регулирования. В частности, существует немало проблем, связанных с соотношением норм административного и гражданского права, поскольку именно сфера административно-правового регулирования предпринимательской деятельности находится на стыке двух крупных отраслей права — административного и гражданского. В настоящее время в некоторых сферах предпринимательской деятельности нормы административного и гражданского права тесно переплетаются друг с другом в единых нормативных правовых актах.

В качестве примеров можно привести Федеральные законы от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»2 и от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд», в которых на основе принятых в административном порядке решений между органами исполнительной власти и субъектами предпринимательской деятельности заключаются договоры и допускается применение мер гражданско-правовой ответственности. Кроме того, ст. 51 ГК РФ предусматривает проведение государственной регистрации юридического лица. Таким образом, данная статья также содержит нормы административного права. Аналогичные примеры можно найти и в ст. 141, 164, 274 ГК РФ, а также в иных нормативных правовых актах.

Подобное взаимодействие и переплетение норм административного и гражданского права не могло не вызвать проблем в правоприменительной практике. В частности, возникло заблуждение о возможности применения норм ГК РФ ко всем отношениям, в том числе и к тем, которые по своему содержанию и субъектному составу не могут быть урегулированы им. В то же время не следует забывать, что даже в случае наличия указания в законе о применении к отдельным правоотношениям норм, содержащихся в гражданском законодательстве, данные правоотношения не становятся по своей природе гражданскими. Решение проблемы соотношения норм административного и гражданского права в настоящее время затруднено тем, что в административном праве отсутствует единый нормативный правовой акт, имеющий столь же фундаментальное значение для отрасли, какое ГК РФ имеет для гражданского права.

Отдельные пробелы в формулировках, определяющих регулируемые отношения, имеются и в самом Гражданском кодексе. Так, в частности, п. 3 ст. 2 ГК РФ исключает из сферы его применения только отношения, основанные на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, тогда как сегодня в административном праве можно встретить отношения, основанные не только на властном подчинении. Кроме того, положения ГК РФ не учитывают, что формы властного подчинения не всегда являются организационными (прямыми). В любом случае при определении сферы применения гражданского законодательства следует исходить из того, что оно может применяться только к отношениям, основанным на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности участников. К другим отношениям применение гражданского законодательства допустимо, если в законе имеется специальная оговорка об этом. Во всех остальных случаях применение к общественным отношениям гражданского законодательства неправомерно.

Согласно ст. 71 Конституции РФ в ведении Российской Федерации находятся: установление основ федеральной политики и федеральные программы в области экономического развития российской Федерации; установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики и т.д. Эти и другие нормы Конституции РФ предопределяют государственное регулирование экономики и предпринимательской деятельности и составляют фундамент правового обеспечения такого регулирования. Вместе с тем следует отметить, что нормы Конституции РФ, касающиеся государственного регулирования экономики, пока не нашли в законодательстве системного закрепления и последовательного развития.

В настоящее время в условиях российской правовой и экономической действительности назрела необходимость издания единого нормативного правового акта, который, в частности, должен установить публично-правовые правила осуществления предпринимательской деятельности, определить пределы вмешательства в экономику, закрепить гарантии прав хозяйствующих субъектов. Только в рамках такого нормативного правового акта может быть четко регламентировано административно-правовое регулирование экономики и предпринимательской деятельности. В частности, целям совершенствования административно-правового регулирования предпринимательства и реформирования государственного регулирования торговой и предпринимательской деятельности было призвано служить издание Федерального закона от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в российской Федерации». На наш взгляд, закон призван обеспечить единые требования к организациям, осуществляющим торговую деятельность на территории российской Федерации, а также определить особенности отношений между производителем и продавцом. Закон определяет правовые требования к организации и осуществлению торговой деятельности, включая вопросы антимонопольного и технического регулирования, а также информационного обеспечения. При подготовке законопроекта особое внимание уделялось поддержке малого и среднего бизнеса. Однако мнения участников торговой деятельности в отношении эффективности данного закона разделились. Несомненным достоинством закона, на наш взгляд, является то, что он регулирует отношения между органами власти в связи с организацией и осуществлением торговой деятельности и вводит ряд новых понятий: торговая деятельность, торговый объект, торговая сеть, продовольственные товары. Однако строгие правила и неоднозначные формулировки федерального закона вызывают много практических вопросов как среди поставщиков продовольственных товаров, так и среди торговых организаций.

При этом закон подлежит применению наряду с действующим антимонопольным и гражданским законодательством, с положениями которого его нормы и правила не в полной мере согласованы. Необходимо отметить, что 4 мая 2010 г. прошло заседание рабочей группы Совета Федерации по координации работы по реализации данного федерального закона, в котором приняли участие депутаты Государственной думы, руководители федеральных органов исполнительной власти, представители торговых организаций и ассоциаций производителей. На заседании обсуждались вопросы подготовки нормативных правовых актов, направленных на обеспечение соблюдения требований закона. Рабочая группа рассмотрела основные положения проектов Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс российской Федерации об административных правонарушениях», предусматривающих меры административной ответственности за нарушения законодательства в сфере торговли. на наш взгляд, в данной сфере правового регулирования необходимо обеспечить на базе специального законодательства оптимальное сочетание частноправового и публично-правового регулирования. Именно такой подход позволит избежать чрезмерного вмешательства государства в экономику, с одной стороны, и издержек рыночной саморегуляции — с другой. Речь должна идти не о «внедрении частноправовых начал в публично-правовую материю» или, наоборот, о «встраивании отдельных элементов публично-правового воздействия в частноправовое регулирование», а об их системном объединении в отношении предпринимательской деятельности.

Усилению роли государства и повышению его эффективности, построению единой вертикали исполнительной власти в России должно корреспондировать создание системного единства в регулировании предпринимательских отношений. Российское законодательство не содержит легального определения понятий «государственное регулирование экономики» и «государственное регулирование предпринимательской деятельности». Это можно объяснить отсутствием системообразующего нормативного правового акта в области регулирования предпринимательских отношений. Хотя в отношении конкретных сфер экономики такие понятия можно найти, например, согласно ст. 1 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 10-ФЗ «О государственном регулировании развития авиации» государственное регулирование развития авиации — это система экономического и правового регулирования развития авиации, государственной поддержки и защиты российских разработчиков, производителей, эксплуатантов и собственников авиационной техники.

Необходимыми элементами государственного регулирования экономики и предпринимательской деятельности являются экономическое, правовое, организационное регулирование (в том числе государственная регистрация субъектов предпринимательской деятельности, лицензирование отдельных видов деятельности, обязательные предписания и т.п.); государственная поддержка и защита субъектов экономической деятельности; государственный контроль за соблюдением требований законодательства субъектами экономической деятельности. На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что административно-правовое регулирование экономики и предпринимательской деятельности представляет собой совокупность мер экономического, правового и организационного воздействия на экономику и предпринимательскую деятельность, в том числе путем государственной поддержки и защиты субъектов предпринимательской деятельности, а также государственного контроля за соблюдением требований законодательства субъектами такой деятельности.

Заслуживают внимания и другие подходы к определению понятия государственного регулирования экономики. Например, профессор П. Губин определяет государственное регулирование экономики как деятельность государства в лице его органов, направленную на реализацию государственной экономической политики с использованием специальных средств, форм и методов. Соответствующая деятельность также направлена на упорядочение отношений в рыночной экономике. На наш взгляд, участие государства в правоотношениях, связанных с регулированием в сфере предпринимательской деятельности, должно быть значительным, но строго регламентированным законом.

Таким образом, возникает необходимость определения административно-правового режима в сфере предпринимательской деятельности как разновидности общего административно-правового режима. Административно-правовой режим в сфере предпринимательской деятельности включает следующие компоненты: во-первых, нормы, определяющие компетенцию субъектов, осуществляющих административно-правовое регулирование, а также особенности правового статуса лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью; во-вторых, нормы, реализующиеся в правах и обязанностях субъектов, осуществляющих регулирование, и субъектов, занимающихся предпринимательской деятельностью; в-третьих, нормы, входящие в комплекс режима, предусматривающего ответственность субъекта, осуществляющего административно-правовое регулирование, или его должностного лица, а также нормы, предусматривающие ответственность лица, занимающегося предпринимательской деятельностью, или должностного лица этого субъекта за нарушение режимных правил.

Кроме того, в структуру административно-правового режима включаются нормы, закрепляющие право и порядок обжалования действий (бездействия) субъектов, осуществляющих регулирование в этой сфере, и их должностных лиц (административный и судебный), в случае если они препятствуют осуществлению законной предпринимательской деятельности. Например, в случае отказа от предоставления лицензии или иного специального разрешения, отсутствие которого не позволяет осуществлять предпринимательскую деятельность. В частности, может быть предусмотрено право лица, занимающегося предпринимательской деятельностью, на обжалование действий (бездействия) субъекта, осуществляющего регулирование в данной сфере, и его должностных лиц в суд, вышестоящему должностному лицу или в орган исполнительной власти. Здесь целесообразно отметить, что в последние годы в развитие конституционных положений, предусматривающих право на судебную защиту, в законодательстве РФ (в первую очередь в его процессуальных отраслях) была проведена значительная работа по обеспечению реализации права граждан и организаций на обращение в суд за защитой нарушенных прав. Вместе с тем развитие механизма судебной защиты прав предпринимателей происходило без одновременного развития механизма обжалования действий регулирующих субъектов в административном порядке. Весьма существенным является вопрос о соотношении понятий «административно-правовое регулирование экономики» и «административно-правовое регулирование предпринимательской деятельности». В законодательстве не содержится ответа на данный вопрос. В ст. 34 Конституции РФ говорится лишь о предпринимательской деятельности как деятельности экономической. Таким образом, предпринимательская деятельность — это вид экономической деятельности. Легального определения понятия «экономическая деятельность» не существует.

Но для того чтобы дать такое определение, следует обратиться к понятию «экономика». «Экономика современной России — организованное на рыночных принципах национальное хозяйство, в рамках которого действуют частные, государственные и смешанные предприятия различных организационно-правовых форм». Таким образом, экономика рассматривается как хозяйство, в рамках которого действуют предприятия. Однако следует добавить, что в рамках национального хозяйства действуют не только предприятия, но и другие субъекты, такие, как индивидуальные предприниматели и производственные кооперативы. Деятельность этих субъектов по производству товаров, выполнению работ, оказанию услуг, а также по обмену, распределению и потреблению товаров, работ, услуг и является экономической деятельностью.

Поскольку предпринимательская деятельность — это вид экономической деятельности, характеризуемый специфическими признаками (в том числе систематическим получением прибыли), то административно-правовое регулирование такой деятельности — это разновидность административно-правового регулирования экономики. В этом аспекте вызывают определенный интерес нормы Федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в российской Федерации»12 . Согласно ст. 2 данного закона, в особой экономической зоне, являющейся частью территории России, действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности. Вместе с тем, например, под промышленно-производственной деятельностью закон понимает производство и (или) переработку товаров (продукции) и их реализацию (ст. 10 закона). Такое определение больше подходит к понятию «экономическая деятельность», тем более что в легальном определении предпринимательской деятельности (п. 1 ст. 2 ГК РФ) такие термины, как «производство», «переработка», «продукция», не употребляются вообще. То же самое касается и технико-внедренческой деятельности, под которой в законе об особых экономических зонах понимается «создание и реализация научно-технической продукции, доведение ее до промышленного применения…». В ст. 42 Федерального закона от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности»13 , посвященной особым экономическим зонам, говорится об особом режиме предпринимательской деятельности. Данная ситуация, на наш взгляд, требует не только научного осмысления, но и соответствующего законодательного регулирования. Административно-правовое регулирование предпринимательской деятельности — это одно из основных направлений (одна из основных сфер) административно-правового регулирования экономики. Формы административно-правового регулирования экономики (например, налоговое и таможенное регулирование) — это, как правило, формы административно-правового регулирования предпринимательской деятельности, поскольку предпринимательская деятельность в условиях рыночной экономики становится преобладающим видом экономической деятельности. Субъекты экономической деятельности — это большей частью субъекты предпринимательской деятельности, включая унитарные предприятия.

Таким образом, понятия «административно-правовое регулирование экономики» и «административно-правовое регулирование предпринимательской деятельности» соотносятся как родовое и видовое. Гражданский кодекс РФ, разработанный сторонниками либерально-цивилистического подхода (регулирование экономики только Гражданским кодексом), не мог в силу ущербности замысла либерально-западных реформ привести к установлению в обществе правопорядка. В стране возник цивилистический экспансионизм частного права, игнорирующий необходимость публично-правового регулирования экономики. Данная ситуация не могла не отразиться на конкретных формах административно-правового регулирования экономики и предпринимательской деятельности. Это касается, например, такой организационной формы административно-правового регулирования, как государственная регистрация субъектов предпринимательской деятельности. В связи с этим представляется необходимым остановиться на проблеме совершенствования правовых основ рыночной экономики в целом. 18 июля 2008 г. Президент российской Федерации подписал Указ № 1108 «О совершенствовании Гражданского кодекса российской Федерации». Необходимость совершенствования Гражданского кодекса РФ действительно давно назрела, что признается многими специалистами в области права. Однако совершенствование только Гражданского кодекса РФ не сможет решить поставленных Президентом РФ целей: требуется разработка концепции совершенствования не только гражданского законодательства, но и всего законодательства, регулирующего рыночную экономику, в том числе административного и предпринимательского законодательства.

В числе основных направлений модернизации экономики можно назвать развитие государственно-частного партнерства, создание полноценных конкурентных рынков, в том числе в сфере торговли, что нашло свое закрепление в Федеральном законе от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в российской Федерации», совершенствование законодательства в области технического регулирования, совершенствование правового регулирования корпоративных отношений и др. На наш взгляд, в целях совершенствования административноправового регулирования предпринимательской деятельности необходимо принять следующие нормативные правовые акты:

1. Административный кодекс Российской Федерации. Он должен объединить наиболее общие нормы административного права, определяющие, в частности, основы построения и деятельности системы административных органов, в том числе органов исполнительной власти, типичные правовые формы и методы их деятельности, административно-правовые основы предпринимательской деятельности.

2. Федеральный закон «Об основах управления государственным имуществом». Он призван конкретизировать конституционные положения о федеральной собственности и управлении ею (п. «д» ст. 71), о разграничении государственной собственности (п. «г» ч. 1 ст. 72), о полномочиях Правительства российской Федерации по управлению федеральной собственностью (п. «г» ч. 1 ст. 14), о порядке принудительного отчуждения имущества для государственных нужд и обращения в государственную собственность имущества, находящегося в собственности граждан и юридических лиц (национализация). В нем необходимо урегулировать весь комплекс отношений по управлению федеральной собственностью и ее учету, вопросы о разграничении государственной собственности в российской Федерации и о государственной собственности российской Федерации за пределами ее территории, а также утвердить программу нормативных работ в данной области. административно-правовое регулирование экономики и предпринимательской деятельности в той или иной мере касается всех трех групп отношений, составляющих предмет предпринимательского права.

Административно-правовое регулирование реализуется именно в вертикальных административных и предпринимательских отношениях, направлено на горизонтальные предпринимательские отношения и в определенной степени воздействует на внутрихозяйственные отношения (в основном с помощью метода рекомендаций). По тому, как осуществляется регулирование предпринимательской деятельности и как обеспечены гарантии субъектам такой деятельности, можно судить о регулировании экономики в целом (надлежащим ли образом осуществляется это регулирование и эффективно ли оно?). Принципиальным представляется и то, что свобода действий каждого субъекта предпринимательской деятельности как основа для любого варианта рыночной экономики отнюдь не означает игнорирование публичных интересов. Наоборот, возникает необходимость в определенных правовых механизмах, без которых немыслимо функционирование рыночной экономики. Поэтому задача административного и предпринимательского права заключается в определении таких правовых механизмов и административно-правовых режимов предпринимательской деятельности, оптимальном соотношении и сочетании частноправового и публичного регулирования, административно-правовом обеспечении государственного регулирования экономики и предпринимательской деятельности.

В целях обеспечения качественного административно-правового регулирования предпринимательской деятельности административно-правовая доктрина должна занять лидирующее место при подготовке нормативных правовых актов в указанной сфере, комментариев к действующему законодательству, а также уделять внимание вопросам подготовки и повышения квалификации кадров для органов исполнительной власти.

Следует признать необходимым использование административно-правовых режимов в сфере предпринимательской деятельности, при помощи которых возможно обеспечение оптимального баланса частных и публичных интересов в указанной сфере регулирования, создание условий безопасности предпринимательской деятельности для личности, общества и государства, совершенствование способов надзора и контроля, применение стимулирующих видов административно-правового регулирования предпринимательской деятельности.

Список литературы

1. Белых В.С. Правовое регулирование предпринимательской деятельности в России / Белых В.С. – М. – 2009г.

2. Губин Е.П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы / Губин Е.П. – М. – 2005г.