**ДОКЛАД**

# Государственное регулирование и контроль в сфере предпринимательской деятельности

# Основные понятия

Государственная экономическая политика - основные направления деятельности государства в сфере экономики.

Государственное прогнозирование социально-экономического развития Российской Федерации - система научно обоснованных представлений о направлениях социально-экономического развития Российской Федерации, основанных на законах рыночного хозяйства.

Государственное регулирование экономики - деятельность государства в лице его органов, направленная на реализацию государственной экономической политики.

Государственный контроль в сфере предпринимательской деятельности - система проверки и наблюдения за соблюдением коммерческими и некоммерческими организациями, а также индивидуальными предпринимателями требований нормативных актов при осуществлении предпринимательской деятельности.

Государственный сектор экономики - совокупность экономических отношений, связанных с использованием государственного имущества, закрепленного за федеральными государственными унитарными предприятиями, государственными учреждениями, государственной казны Российской Федерации, а также имущественных прав Российской Федерации, вытекающих из ее участия в коммерческих организациях (за исключением государственного имущества, вовлекаемого в соответствии с законодательством РФ в бюджетный процесс). Составная и неразрывная часть рыночных отношений, а также средство, с помощью которого государство активно воздействует на рынок.

Косвенные методы государственного регулирования - экономические средства воздействия на регулируемые отношения со стороны субъектов государственно-управленческой деятельности.

Лоббирование - инструмент информирования власти, в том числе при формировании государственной экономической политики, об интересах отдельных групп предпринимателей в тех или иных областях предпринимательской деятельности с целью выработки государством отвечающих потребностям экономического развития решений и направлений деятельности.

Планирование - деятельность государства в лице его органов управления, а также субъектов экономической деятельности по разработке планов, представляющих собой последовательность действий, согласованных по целям и ресурсам и направленных на достижение определенного конечного результата.

Правовое обеспечение государственного регулирования в сфере экономики - придание правовой формы средствам, с помощью которых осуществляется государственное регулирование экономики.

Прямые методы государственного регулирования - средства воздействия на экономические отношения, которые характеризуются непосредственным властным воздействием государственных органов на регулируемые отношения и поведение соответствующих субъектов.

# Основные нормативные акты

Конституция Российской Федерации - ст.8, 11, 34, 35, 57, 71, 72, 73, 74.

Бюджетный кодекс РФ.

Гражданский кодекс РФ - ст.2.

Налоговый кодекс РФ - части первая и вторая.

Федеральный закон от 8 августа 2001 г. N 134-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля" // СЗ РФ. 2001. N 33 (ч.I). Ст.3436.

Федеральный закон от 8 августа 2001 г. N 128-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности".

Федеральный закон от 20 июля 1995 г. N 115-ФЗ "О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации" // СЗ РФ. 1995. N 30. Ст.2871.

Основные направления единой государственной кредитно-денежной политики на 2003 год. Утверждены ЦБ РФ // ВБР. 2002. N 68.

# Регулирование предпринимательской деятельности как функция государства. Основные цели государственного регулирования в сфере предпринимательской деятельности

Одна из основных функций государства - экономическая. Она заключается в формировании необходимых условий для устойчивого развития экономических отношений, в том числе общих правил деятельности основных участников этих отношений.

Роль государства на различных этапах развития общества неодинакова. Современное российское общество характеризуется переходным состоянием экономики, что не может не учитываться при изучении проблемы соотношения государства, права и экономики. Однако в любом случае речь идет об экономике рыночного типа, о рынке.

Объективная необходимость государственного регулирования рыночных отношений основывается на ограниченности возможностей рыночной экономики в производстве общественных товаров, что и является основным побудительным мотивом в деятельности государства в сфере экономики.

К так называемым общественным товарам обычно относят национальную систему образования, здравоохранения, оборону государства, систему охраны окружающей среды, создание и поддержание правопорядка в обществе и экономике и т.д. С помощью государства происходит перераспределение материальных благ, создается конкурентная среда в экономике, рынок обеспечивается необходимой информацией, уменьшаются негативные последствия деятельности отдельных предпринимателей, нарушающих установленные нормы осуществления предпринимательской деятельности.

Следует отметить не только влияние государства на экономику, но и влияние экономики на государство, что отчетливо видно из анализа современной российской политики. Кризисы, "черные вторники", дефолты приводят к смене правительств, государственных деятелей, изменениям в организационной структуре органов управления государства.

Государственное регулирование экономики осуществляется на основе четко сформулированной государственной экономической политики. Представляется неверным утверждение об идентичности терминов "государственное регулирование экономики" и "государственная экономическая политика".

Государственная экономическая политика представляет собой основные направления деятельности государства в сфере экономики, в то время как государственное регулирование экономики - деятельность государства в лице его органов, направленная на реализацию государственной экономической политики с использованием специальных средств, форм и методов.

Отсутствие четко сформулированной, надлежащим образом оформленной, стабильной и предсказуемой государственной экономической политики - существенный недостаток, препятствующий эффективному государственному регулированию рынка.

В настоящее время государственная экономическая политика находит выражение и закрепление в таких документах, как ежегодные Послания Президента РФ Федеральному Собранию, Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2003 год, утвержденные ЦБ РФ, Указ Президента РФ от 10 января 2000 г. N 24 "О концепции национальной безопасности Российской Федерациипостановление Правительства РФ от 9 сентября 1999 г. N 1024 "О Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации"и др.

Объем государственного вмешательства в экономику, рыночные отношения - величина переменная, зависящая от многих факторов. Однако можно утверждать, что в переходный период от экономики социалистического типа к экономике рыночной роль государства не только не снижается, но значительно возрастает, учитывая необходимость смены основных "правил игры", изменение всей правовой базы деятельности субъектов рынка, установления контроля за соблюдением всеми участниками не только собственных интересов, но и интересов общества. Таким образом, уровень, размер государственного регулирования экономики зависят от конкретной реальной ситуации на рынке, востребованности государства на данном этапе развития рыночных отношений.

Классификация видов государственного регулирования может основываться на степени воздействия государства на те или иные отношения в различных отраслях народного хозяйства или сегментах рынка. Так, возможно выделение максимального, среднего и минимального уровня (режима) государственного регулирования экономики. Максимальный уровень предполагает использование всех или большинства средств (инструментов) государственного регулирования. Он установлен в отношении, например, естественных монополий. Минимальный уровень государственного регулирования существует в отношении предпринимательства, связанного с творческой деятельностью.

Виды государственного регулирования классифицируются в зависимости от территории применения тех или иных средств воздействия. В связи с этим можно выделить государственное регулирование на федеральном уровне, на уровне субъекта Федерации, на уровне автономной области и автономных округов. Возможны и иные классификации видов государственного регулирования в сфере экономики.

Каково же место предпринимательства во взаимоотношениях государства и экономики? Представляется, что предпринимательство, будучи самостоятельной категорией и предметом исследования, является сферой взаимодействия государства и экономики. По существу государство с помощью права регулирует отношения, возникающие при осуществлении предпринимательской деятельности, и именно в рамках предпринимательской деятельности использует специфические средства, формы, в том числе правовые, воздействия на рыночную экономику.

Специалисты в области административного права совершенно справедливо отмечают, что "между государственным управлением и государственным регулированием нет принципиальных различий по целевому назначению. Мало того, по своей сути регулирование - непременный элемент государственно-управленческой деятельности, одна из ее функций. В самом обыденном смысле регулирование выражается в подчинении определенному порядку, в упорядочении тех или иных действий". Однако трудно согласиться с выводами о том, что "налицо полное совпадение признаков регулирования и управления".

Государственное управление предполагает прямое и непосредственное вмешательство органов государства в экономику с использованием административных методов регулирования, в то время как государственное регулирование позволяет использовать более широкий спектр средств и инструментов, в том числе методы и средства косвенного регулирования рыночных отношений, и с этой точки зрения понятие государственного регулирования гораздо шире, чем понятие государственного управления.

Косвенные методы, бесспорно, являются основными в регулировании современной экономики, учитывая, что сам рынок представляет собой саморегулирующуюся систему. Однако это не предполагает отказ от непосредственно административных, прямых методов регулирования, свойственных государственному управлению, поскольку присущее рынку свойство саморегулирования не обеспечивает в полной мере всех требований современного общества и социально-ориентированной экономики.

Необходимо также учитывать, что категория "государственное управление" в действующей Конституции РФ не используется и, по существу, заменена на категорию "исполнительная власть".

Исходя из целей исследования, представляется более правильным на современном этапе развития экономики говорить о государственном воздействии на экономику, включающем как государственное управление со свойственными ему прямыми, директивными методами воздействия на регулируемые отношения, так и государственное регулирование, использующее косвенные методы воздействия. Однако с учетом широкого распространения в научной литературе и нормативных актах термина "государственное регулирование" целесообразнее все же использовать именно его.

Цели государственного регулирования в сфере экономики предполагают решение ряда конкретных задач, направленных на реализацию функций государства в сфере экономики. В качестве основной цели можно выделить создание наилучших условий для развития экономики и предпринимательства на конкретной стадии развития общества.

Главная цель раскрывается через такие цели, как выравнивание экономического цикла, обеспечение стабильного развития экономики, денежного обращения, создание конкурентной среды, обеспечение нормальной занятости населения, стабильности цен, создание условий для социального партнерства и др. Функции государства в сфере экономики выполняются путем решения конкретных задач, возникающих в результате достижения поставленных целей.

Одна из основных функций государства в области экономической деятельности заключается в создании правовой базы для эффективного функционирования рынка, создания стабильных "правил игры". В связи с этим возникает задача создания правового обеспечения реализации данной функции государства в сфере экономики.

Правовое обеспечение государственного регулирования предпринимательской деятельности предполагает придание правовой формы тем средствам, с помощью которых осуществляется регулирование. В качестве правовых форм государственного регулирования экономики традиционно выступают законы и подзаконные акты, среди которых следует выделить указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, ведомственные нормативные акты и внутренние (локальные) нормативные акты. Необходимо учитывать, что судебная практика играет большую роль в охране и защите прав предпринимателей, однако судебные акты нельзя рассматривать в качестве источников права.

Создание правовой базы предпринимательства, законодательства о предпринимательской деятельности - очень сложный процесс, выходящий за рамки предпринимательского права. Но нельзя не сказать о том, что без создания правовой базы невозможно рассчитывать на эффективное функционирование предпринимательской деятельности, а следовательно, и экономики.

Право представляет собой, с одной стороны, самостоятельное средство реализации экономической функции государства, а с другой - самостоятельное средство государственного регулирования экономики наряду с иными средствами и инструментами экономического и административного характера.

На сегодня можно констатировать отсутствие надлежащей правовой основы государственного регулирования экономики.

К сожалению, практика законотворческой деятельности в основном пошла по пути разработки и принятия законов, посвященных государственному регулированию отдельных сфер хозяйственной деятельности (см., например, Федеральные законы от 16 июля 1998 г. N 101-ФЗ "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения"от 14 июля 1997 г. N 100-ФЗ "О государственном регулировании агропромышленного производства", от 10 января 2003 г. N 17-ФЗ "О железнодорожном транспорте в Российской Федерации" и др.).

Отмечая указанную выше тенденцию в развитии действующего законодательства о предпринимательской деятельности, регламентирующего отношения, связанные с государственным регулированием предпринимательства, следует выделить и другое направление в развитии законодательства в указанной сфере отношений. Суть его заключается во включении отдельных норм, совокупности норм, целых разделов, посвященных государственному регулированию, в нормативные акты, регламентирующие отдельные виды предпринимательской деятельности. В качестве одного из примеров можно привести Закон о рекламе. Весь закон буквально пронизан нормами публично-правового характера, содержащими властные требования государства к участникам рекламных отношений. Не менее ярким примером является Закон о рынке ценных бумаг, содержащий самостоятельный раздел, посвященный государственному регулированию указанного рынка и соответствующих видов предпринимательской деятельности.

Пока в значительной степени отсутствует правовая база, обеспечивающая применение средств, инструментов государственного регулирования экономики, создание которой следует рассматривать в качестве приоритетного направления развития законодательства (в широком смысле слова). Так, например, остро необходимо создание нормативной основы для эффективного применения таких средств государственного регулирования, как ценообразование, планирование, в том числе программно-целевое планирование, и т.д.

Только после того, как будет создана правовая основа для эффективного применения отдельных средств государственного регулирования, обобщен опыт их применения на практике, следует рассмотреть вопрос о создании стержневого законодательного акта, определяющего основы государственного регулирования экономики. Вполне возможно, что таким стержневым актом станет Предпринимательский кодекс России, в котором будет раздел, посвященный государственному регулированию рынка.

Значительное число субъектов участвуют в формировании государственной экономической политики, ее реализации путем государственного регулирования экономики. Нельзя ставить знак равенства между субъектами предпринимательской деятельности и субъектами, участвующими в формировании и реализации государственной экономической политики.

Коммерческие и некоммерческие организации, ведущие предпринимательскую деятельность, бесспорно, относятся к субъектам отношений, связанных с реализацией государственной экономической политики. Однако круг субъектов государственного регулирования экономики значительно шире круга субъектов, осуществляющих предпринимательскую деятельность.

К числу субъектов государственной экономической политики и государственного регулирования экономики относятся органы законодательной, исполнительной и судебной власти.

Ни одна из ветвей власти и ее органы не могут формировать государственную экономическую политику и осуществлять государственное регулирование экономики независимо друг от друга. Без принятия законов, являющихся стержневыми нормативными актами при регулировании практически всех сегментов рынка (товаров, финансового, труда и др.), невозможна реализация государственной экономической политики. Без деятельности исполнительных органов власти, перечень которых утверждается Указом Президента РФ, невозможно довести направления государственной экономической политики до этапа практического воплощения; без деятельности судебных органов невозможно защитить права субъектов предпринимательства.

Важную роль при формировании и реализации государственной экономической политики играют общественные объединения и иные некоммерческие организации, создаваемые на основе общих интересов в той или иной сфере предпринимательской деятельности, например, Всероссийский союз страховщиков, Национальная ассоциация участников фондового рынка (НАУФОР).

Большое влияние на государственную экономическую политику и ее реализацию оказывают региональные объединения.

Государственные органы и общественные организации (объединения) часто тесно взаимодействуют путем представительства работников государственных органов в общественных организациях.

В качестве самостоятельных субъектов, действующих в сфере экономики и оказывающих значительное влияние на выработку экономической политики, ее реализацию, защиту прав субъектов предпринимательской деятельности, выступают организации нового для нашего общества вида - лоббистские. Лоббирование рассматривается в нашем обществе большей частью как отрицательное явление, связанное с негативными факторами в сфере экономики и политики. В действительности же лоббирование - это инструмент информирования власти, в том числе и при формировании государственной экономической политики, об интересах отдельных групп предпринимателей в тех или иных областях предпринимательской деятельности с целью выработки государством отвечающих потребностям экономического развития решений и направлений деятельности. Устранение негативных моментов лоббирования интересов отдельных групп предпринимателей возможно путем принятия соответствующего нормативного акта в виде закона, устанавливающего преграды на пути недобросовестных действий отдельных лиц или групп лиц.

Объекты государственной экономической политики, формой реализации которой является государственное регулирование экономики, чрезвычайно разнообразны.

К их числу относят различные отрасли и подотрасли народного хозяйства, что подтверждается принятием, например, Федеральных законов "О федеральном железнодорожном транспорте", "О государственном регулировании агропромышленного производства".

Объектами государственного регулирования часто являются различные регионы России, примером чему может быть Федеральный закон от 19 июня 1996 г. N 78-ФЗ "Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации".

В качестве объектов государственного регулирования выступают также отдельные виды предпринимательской деятельности, например, связанные с заготовкой, реализацией и экспортом древесины ценных пород (см., например, постановление Правительства РФ от 5 января 1999 г. N 18 "О дополнительных мерах государственного регулирования при заготовке, реализации и экспорте древесины ценных лесных пород").

Объектом государственного регулирования служат отдельные средства (инструменты), с помощью которых осуществляется государственное регулирование, такие как цена, планирование, денежное обращение и др.

Большинство российских и зарубежных исследователей подчеркивают смешанный характер современной экономики в развитых государствах, предполагающий существование в экономике государственного сектора.

Следует подчеркнуть, что государственный сектор экономики - составная и неразрывная часть рыночных отношений, элемент рынка. В то же время это средство, инструмент, с помощью которого государство активно воздействует на рынок: через закупки продукции, оплату работ и услуг; путем прямого или косвенного влияния на цены и тарифы и т.д.

Сам государственный сектор не однороден, что отражается и в правовом регулировании отдельных составляющих его частей или режимах правового регулирования. Например, можно выделить часть государственного сектора, связанного с деятельностью унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения; часть государственного сектора, связанного с деятельностью унитарных предприятий, основанных на праве оперативного управления; часть государственного сектора, связанного с владением пакетами акций приватизированных государственных предприятий; часть государственного сектора, связанного с имуществом государства, не переданного каким-либо субъектам на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, в том числе с имуществом, и прежде всего недвижимостью, находящейся за границей.

Обычно государственный сектор экономики России рассматривают узко, включая в него лишь отношения, возникающие из деятельности унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, и унитарных предприятий, основанных на праве оперативного управления.

В действительности, государственный сектор экономики России включает и иные перечисленные выше части, структурные элементы государственного сектора, что не может не учитываться при правовом регулировании соответствующих отношений.

Представляет интерес введение в научный оборот понятия государственного предпринимательства, смысл которого, на наш взгляд, заключается в создании условий, в том числе правовых, для деятельности государственного сектора экономики на принципах рыночной экономики с соблюдением условий, закрепленных в ст.2 ГК РФ[\*(420)](file:///E:\Обои\desktop\Предпринимательское%20право%20Губина.doc#sub_10420#sub_10420). Однако признаки предпринимательской деятельности, содержащиеся в указанной статье, не в полной мере могут быть применены к деятельности, осуществляемой в рамках государственного предпринимательства. Так, систематическое получение прибыли далеко не всегда должно быть непременным условием предпринимательства в рамках государственного сектора экономики.

Ограниченные возможности рынка в производстве общественных товаров (несостоятельность рынка, его недостатки) проявляется, например, в том, что частный сектор не всегда готов осуществлять деятельность в сферах экономики, не приносящих прибыль, в то время как общественная потребность в соответствующих товарах, работах или услугах может, бесспорно, существовать. Так, хорошо известен пример с угольной отраслью в Великобритании и других странах, когда государство было вынуждено в силу различных причин, в том числе социальных, национализировать угольные предприятия. Метеорологические службы предоставляют необходимую информацию населению и коммерческим структурам, не получая за это какой-либо оплаты.

В качестве одного из признаков предпринимательской деятельности ГК РФ называет осуществление предпринимательской деятельности на свой риск. Однако следует учитывать, что риски при осуществлении государственного предпринимательства, в частности, унитарными предприятиями, существенно отличаются от рисков частных предпринимателей в силу особого правового статуса унитарных предприятий, закрепленного в Федеральном законе от 14 ноября 2002 г. N 161-ФЗ "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях", а также существования значительной экономической основы их деятельности, базирующейся на всей мощи государственной собственности, что в значительной степени нивелирует возникающие риски.

Особое внимание в рамках государственного сектора экономики должно быть уделено отношениям, связанным с владением пакетами акций приватизированных предприятий, находящихся во владении Российской Федерации и субъектов Федерации. В настоящее время отсутствует четкая и полная правовая база для определения правового статуса представителя государства в органах управления акционерными обществами, ответственности государственных представителей, самих органов государственного управления за результаты работы соответствующих представителей и акционерных обществ, пакеты акций которых находятся у государства, и т.д.

Требует серьезной доработки правовая основа передачи пакетов акций, принадлежащих Российской Федерации, субъектам Федерации, на территории которых находятся соответствующие акционерные общества.

Анализ отношений, возникающих в рамках исследования проблемы государственного регулирования экономики, в том числе регулирования отношений в рамках государственного сектора, позволяет говорить о наличии особенностей, специфики предпринимательских отношений, что проявляется в их комплексном характере. Предпринимательские отношения в рамках государственного регулирования экономики включают наряду с имущественными также административные, финансовые и иные отношения. Указанное обстоятельство позволяет сделать вывод о наличии у предпринимательского права самостоятельного предмета правового регулирования, об объективной необходимости существования предпринимательского права как области юридической науки, отрасли права и отрасли российского законодательства, учебной дисциплины.

# Методы, средства и формы государственного регулирования экономики

Методы государственного воздействия на экономику подразделяются на прямые и косвенные.

Прямые методы государственного регулирования, как отмечалось ранее, в основном связаны с использованием административных средств воздействия на экономические отношения. Эти средства характеризуются непосредственным властным воздействием государственных органов на регулируемые отношения и поведение соответствующих субъектов.

Прямой характер применяемых при государственном регулировании административных средств выражается в принятии субъектом управления в рамках компетенции управленческого решения в виде правового акта управления, юридически обязательного для адресата и содержащего прямое предписание императивного (директивного) характера на совершение определенных действий. При этом используются как меры убеждения, так и меры принуждения. К прямым методам государственного регулирования относятся, например, государственная регистрация субъектов предпринимательской деятельности, лицензирование отдельных видов предпринимательской деятельности и т.д.

Косвенные методы государственного регулирования основываются на экономических средствах воздействия на регулируемые отношения со стороны субъектов государственно-управленческой деятельности. Они опосредованно через экономические интересы без прямого властного воздействия отражаются на поведении участников экономических отношений путем создания условий, влияющих на мотивацию должного поведения посредством материальных стимулов, таких как материальное поощрение и ответственность. К экономическим средствам относятся прежде всего средства денежно-кредитной и бюджетной политики, косвенное планирование, инструменты ценообразования и др.

Прямые и косвенные методы государственного управления экономикой и соответственно административные и экономические средства государственного регулирования экономики имеют единые цели и задачи и всегда облекаются в соответствующую правовую форму.

Как уже было отмечено, право следует рассматривать в качестве самостоятельного и одного из основных средств государственного регулирования экономики. Основная задача государства заключается в формировании правовой базы экономической, предпринимательской деятельности. Без правовых норм невозможно применение административных и экономических средств государственного регулирования. Любые средства, будь то административные или экономические, не могут быть применены вне правовой формы их существования.

Особо следует отметить самостоятельную группу средств государственного регулирования экономики - так называемые правовые средства. К числу правовых средств относятся такие широко применяемые инструменты, как договор, имущественная ответственность, юридическое лицо и др. Указанные и иные правовые средства широко применяются не только во взаимоотношениях между субъектами предпринимательской деятельности в пределах гражданско-правовых отношений, но и при государственном регулировании экономики и предпринимательской деятельности. Так, например, 8 апреля 1997 г. было заключено Соглашение между Министерством финансов РФ, Министерством сельского хозяйства и продовольствия РФ и Коммерческим инновационным банком (КИБ) "Альфа-Банк" о кредитовании организаций агропромышленного комплекса на льготных условиях из средств федерального бюджета[\*(422)](file:///E:\Обои\desktop\Предпринимательское%20право%20Губина.doc#sub_10422#sub_10422).

Средства административного регулирования (прямые методы государственного регулирования) в сфере экономики чрезвычайно разнообразны. Среди них следует назвать разрешение совершения определенных действий, например лицензирование; обязательные предписания совершения каких-либо действий; запрещение конкретных действий; регистрация определенных действий; установление квот и других ограничений; применение мер административного принуждения; применение материальных санкций; выдача государственных заказов; контроль и надзор и т.д.

Лицензирование - одно из наиболее характерных административных средств государственного регулирования экономики, которое представляет собой разрешение государства в лице его органов на определенные действия, в том числе на те или иные виды предпринимательской деятельности. Вопросы лицензирования изложены в [гл.4](file:///E:\Обои\desktop\Предпринимательское%20право%20Губина.doc#sub_1700#sub_1700) настоящего учебника.

Экономические средства государственного регулирования (косвенные методы государственного регулирования) не менее разнообразны, чем административные.

Одно из важнейших экономических средств - прогнозирование и планирование.

Рыночная экономика, в отличие от экономики административно-командного типа, является системой саморегулируемой. Однако и эта система требует внешнего регулирующего воздействия с целью достижения пропорциональности в рамках общественного воспроизводства. Периодические кризисы, потрясавшие в XIX и XX вв. капиталистическую экономику, привели к выводу о необходимости использования государственного регулирования в целях достижения стабильного и эффективного развития рынка. Прогнозирование и планирование и есть те инструменты, которые позволяют устранить отмеченные выше недостатки рыночной экономики. И прогнозирование, и планирование - имманентно присущие любой экономике инструменты, способы достижения сбалансированности развития.

Государственное прогнозирование социально-экономического развития Российской Федерации представляет собой систему научно обоснованных представлений о направлениях социально-экономического развития Российской Федерации, основанных на законах рыночного хозяйства.

Планирование - деятельность государства в лице его органов управления, а также субъектов экономической деятельности по разработке планов, представляющих собой последовательность действий, согласованных по целям и ресурсам и направленных на достижение определенного конечного результата. Прогнозирование является предпосылкой для планирования.

Правовое регулирование отношений, связанных с прогнозированием экономики, закреплено в действующем законодательстве - Федеральном законе от 20 июля 1995 г. "О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации".

Систему государственных прогнозов составляют прогнозы на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективу.

Прогноз социально-экономического развития на долгосрочную перспективу разрабатывается раз в пять лет на десятилетний период. На основе этого прогноза разрабатывается концепция социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу, в которой конкретизируются варианты социально-экономического развития РФ, определяются возможные его цели, пути и средства достижения указанных целей.

Прогноз социально-экономического развития на среднесрочную перспективу разрабатывается на период от трех до пяти лет и ежегодно корректируется.

Первое после вступления в должность Президента РФ Послание, с которым он обращается к Федеральному собранию, содержит специальный раздел, посвященный концепции социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу.

На основе прогноза, а также исходя из положений, содержащихся в Послании Президента РФ, разрабатывается программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу, которая официально представляется Правительством РФ в Совет Федерации и Государственную Думу.

Прогноз социально-экономического развития на краткосрочную перспективу разрабатывается ежегодно. Ежегодное послание Президента РФ, с которым он обращается к Федеральному Собранию, содержит специальный раздел, посвященный анализу выполнения программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу и уточнению указанной программы с выделением задач на предстоящий год.

Правительство РФ одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год вносит на рассмотрение Государственной Думы такие, например, документы, как прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на очередной финансовый год; план развития государственного и муниципального сектора развития экономики; проекты федеральных целевых программ и федеральных программ развития регионов, предусмотренных к финансированию из федерального бюджета на очередной финансовый год, и другие материалы.

Различают государственное директивное и индикативное планирование. Директивное планирование предполагает обязательность и ответственность соответствующих субъектов за выполнение плановых показателей. Индикативное планирование предполагает установление в плане определенных показателей (например, характеризующих динамику, структуру и эффективность экономики, состояние финансово-кредитной системы и денежного обращения и др.) с целью достижения пропорциональности и планомерности развития экономики или ее отдельных частей.

При планировании используются различные методы или их сочетание: балансовый метод, нормативный метод, экономико-математические методы и модели.

В современных условиях широко используется программно-целевой метод планирования с выделением долгосрочных целевых комплексных программ.

Действующим законодательством установлен Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, утвержденный постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995 г. N 594.

Федеральная целевая программа, предлагаемая к утверждению и финансированию за счет бюджетных средств или средств государственного внебюджетного фонда, должна содержать технико-экономическое обоснование, прогноз ожидаемых социально-экономических (экологических) результатов ее реализации, наименование заказчика программы, сведения о распределении объемов и источников финансирования по годам, другие документы и материалы.

При разработке федеральных целевых программ предусматриваются:

решение приоритетных социально-экономических, оборонных, научно-технических, природоохранных и других важнейших задач;

согласование финансовых, материальных и трудовых ресурсов в целях их наиболее эффективного использования;

комплексность и экономическая безопасность разрабатываемых мероприятий;

согласованность решения федеральных и региональных задач;

достижение требуемого конечного результата в установленные сроки.

Президент РФ в целях обеспечения решения особо важных общегосударственных задач является инициатором федеральных программ, называемых президентскими.

Реализуются федеральные целевые программы, в частности, путем поставки продукции для государственных федеральных нужд (см. Закон о поставках продукции для государственных нужд).

Одним из основных средств государственного регулирования предпринимательской деятельности и экономики в целом является система налогообложения, налоги. Налоги - основной источник формирования госбюджета, посредством которого осуществляется реализация социально-экономических функций любого государства. За счет средств бюджета устраняются несовершенства, недостатки рыночной экономики, направляются ресурсы на поддержание обороноспособности государства, создание системы социальных гарантий для определенных групп населения, частичное финансирование образования, здравоохранения и другие необходимые для общества цели, достижение которых не может быть обеспечено частными предпринимателями.

Влияние системы налогообложения, налогов на предпринимательскую деятельность способно как стимулировать, так и замедлять или вообще прекращать отдельные ее виды.

Правовую основу системы налогообложения составляют нормы Конституции РФ (ст.35, 54, 57).

Каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы (ст.57 Конституции РФ).

Можно выделить несколько функций налогов, рассматривая их как направления воздействия на предпринимательскую деятельность.

Одна из важнейших функций - фискальная, суть которой заключается в формировании государственных денежных фондов, финансовых ресурсов государства. В отношениях между государством и предпринимателем она проявляется через обязанность последнего уплачивать налоги.

Другая важнейшая функция - регулирующая, включающая подфункцию стимулирования и дестимулирования.

Выделяется также контрольная и информационная функции налогов.

Каждая из этих функций находит свое выражение и реализацию в нормах действующего налогового законодательства и прежде всего в нормах Налогового кодекса РФ.

Необходимо заметить, что изучение налоговых отношений является предметом финансового права и его подотрасли - налогового права. Предпринимательское право изучает налоговые отношения лишь в части, касающейся непосредственного влияния налогов на предпринимательскую деятельность. В целом же налоговые отношения не входят в предмет предпринимательского права.

Основной нормативный акт, регулирующий налоговые отношения, Налоговый кодекс РФ. В нем закреплены основные начала законодательства о налогах и сборах, к числу которых относятся, например, обязанность налогоплательщика и плательщика сборов уплачивать налоги и сборы; недопущение нарушения единого экономического пространства Российской Федерации и др.

Под налогом понимается обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований.

Под сбором понимается обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого является одним из условий совершения в отношении плательщиков сборов государственными органами, органами местного самоуправления, иными уполномоченными органами и должностными лицами юридически значимых действий, включая предоставление определенных прав или выдачу разрешений (лицензий).

Следует иметь в виду, что не все платежи, которые называются "сбором", отвечают критериям, закрепленным в Налоговом кодексе. Так, предусмотренный ст.106 Кодекса торгового мореплавания РФ лоцманский сбор не может быть в соответствии с НК РФ отнесен к налогам и сборам.

Выделяют прямые и косвенные налоги, а также федеральные, региональные и местные. Встречаются и иные классификации налогов.

Прямые налоги устанавливаются непосредственно с дохода или имущества и взимаются в процессе приобретения и накопления материальных благ.

Прямые налоги подразделяются на реальные и личные. К реальным относятся налоги на отдельные виды дохода или объекты имущества, например на землю, недвижимое имущество. К личным налогам относятся, например, налог на прибыль, единый налог на вмененный доход, подоходный налог с физических лиц.

Косвенные налоги - это налоги на потребление товаров и услуг, устанавливаемые в виде надбавок к ценам, и взимаемые в процессе расходования материальных благ. К косвенным налогам относятся, например, акцизы, налог на добавленную стоимость, налог с продаж, таможенные пошлины.

Федеральными признаются налоги и сборы, устанавливаемые НК РФ и обязательные к уплате на всей территории Российской Федерации.

Региональными признаются налоги и сборы, устанавливаемые Налоговым кодексом и законами субъектов Российской Федерации, вводимые в действие в соответствии с Налоговым кодексом законами субъектов Российской Федерации и обязательные к уплате на территориях соответствующих субъектов РФ. При установлении регионального налога законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации определяются следующие элементы налогообложения: налоговые ставки в пределах, установленных НК РФ, порядок и сроки уплаты налога, а также формы отчетности по данному региональному налогу. Иные элементы налогообложения устанавливаются Налоговым кодексом. При установлении регионального налога законодательными (представительными) органами субъектов РФ могут также предусматриваться налоговые льготы и основания для их использования налогоплательщиком.

Местными признаются налоги и сборы, устанавливаемые НК РФ и нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления, вводимые в действие в соответствии с Налоговым кодексом нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления и обязательные к уплате на территориях соответствующих муниципальных образований.

Местные налоги и сборы в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге устанавливаются и вводятся в действие законами указанных субъектов Федерации.

При установлении местного налога представительными органами местного самоуправления в нормативных правовых актах определяются следующие элементы налогообложения: налоговые ставки в пределах, установленных НК РФ, порядок и сроки уплаты налога, а также формы отчетности по данному местному налогу. Иные элементы налогообложения устанавливаются Налоговым кодексом. При установлении местного налога представительными органами местного самоуправления могут также предусматриваться налоговые льготы и основания для их использования налогоплательщиком.

Не могут устанавливаться региональные или местные налоги и (или) сборы, не предусмотренные Налоговым кодексом (ст.12 НК РФ).

К федеральным налогам и сборам относятся, например, налог на добавленную стоимость; акцизы на отдельные виды товаров (услуг) и отдельные виды минерального сырья; налог на прибыль (доход) организаций; налог на доходы от капитала; таможенная пошлина и таможенные сборы и др.

К региональным налогам и сборам относятся, например, налог на имущество организаций, налог с продаж и др.

К местным налогам относятся налог на имущество физических лиц, налог на рекламу и др.

Налоговый кодекс РФ определяет субъектов, на которых возложена обязанность уплачивать налоги и сборы. При этом филиалы и иные обособленные подразделения российских организаций исполняют обязанности этих организаций по уплате налогов и сборов по месту нахождения этих филиалов и иных обособленных подразделений.

Одно из бесспорных достижений современной налоговой реформы - закрепление в Налоговом кодексе прав и обязанностей налогоплательщиков (плательщиков сборов).

В соответствии со ст.21 НК РФ налогоплательщики (плательщики сборов) имеют право:

получать от налоговых органов по месту учета бесплатно информацию о действующих налогах и сборах, законодательстве о налогах и сборах и об иных актах, содержащих нормы законодательства о налогах и сборах, а также о правах и обязанностях налогоплательщиков, полномочиях налоговых органов и их должностных лиц;

получать от налоговых органов и других уполномоченных государственных органов письменные разъяснения по вопросам применения законодательства о налогах и сборах;

использовать налоговые льготы при наличии оснований и в порядке, установленном законодательством о налогах и сборах;

получать отсрочку, рассрочку, налоговый кредит или инвестиционный налоговый кредит в порядке и на условиях, установленных НК РФ;

на своевременный зачет или возврат сумм излишне уплаченных либо излишне взысканных налогов, пени, штрафов;

представлять свои интересы в налоговых правоотношениях лично либо через своего представителя;

представлять налоговым органам и их должностным лицам пояснения по исчислению и уплате налогов, а также по актам проведенных налоговых проверок;

присутствовать при проведении выездной налоговой проверки;

получать копии акта налоговой проверки и решений налоговых органов, а также налоговые уведомления и требования об уплате налогов;

требовать от должностных лиц налоговых органов соблюдения законодательства о налогах и сборах при совершении ими действий в отношении налогоплательщиков;

не выполнять неправомерные акты и требования налоговых органов и их должностных лиц, не соответствующие НК РФ и иным федеральным законам;

обжаловать в установленном порядке акты налоговых органов и действия (бездействие) их должностных лиц;

требовать соблюдения налоговой тайны;

требовать в установленном порядке возмещения в полном объеме убытков, причиненных незаконными решениями налоговых органов или незаконными действиями (бездействием) их должностных лиц.

Налогоплательщики и плательщики сборов имеют также иные права, установленные НК РФ и другими актами законодательства о налогах и сборах.

Налоговый кодекс РФ (ст.23) устанавливает обязанности налогоплательщиков:

уплачивать законно установленные налоги;

встать на учет в налоговых органах, если такая обязанность предусмотрена Налоговым кодексом;

вести в установленном порядке учет своих доходов (расходов) и объектов налогообложения, если такая обязанность предусмотрена законодательством о налогах и сборах;

представлять в налоговый орган по месту учета в установленном порядке налоговые декларации по тем налогам, которые они обязаны уплачивать, если такая обязанность предусмотрена законодательством о налогах и сборах, а также бухгалтерскую отчетность в соответствии с Федеральным законом "О бухгалтерском учете";

представлять налоговым органам и их должностным лицам в случаях, предусмотренных Налоговым кодексом, документы, необходимые для исчисления и уплаты налогов;

выполнять законные требования налогового органа об устранении выявленных нарушений законодательства о налогах и сборах, а также не препятствовать законной деятельности должностных лиц налоговых органов при исполнении ими своих служебных обязанностей;

предоставлять налоговому органу необходимую информацию и документы в случаях и порядке, предусмотренном Налоговым кодексом;

в течение четырех лет обеспечивать сохранность данных бухгалтерского учета и других документов, необходимых для исчисления и уплаты налогов, а также документов, подтверждающих полученные доходы (для организаций - также и произведенные расходы) и уплаченные (удержанные) налоги;

нести иные обязанности, предусмотренные законодательством о налогах и сборах.

Налогоплательщикам (плательщикам сборов) гарантируется административная и судебная защита их прав и законных интересов.

Установлен порядок обжалования актов налоговых органов и действий или бездействия их должностных лиц (гл.19, 20 НК РФ).

В практике предпринимательской деятельности достаточно часто встречаются не только нарушение прав налогоплательщиков (плательщиков сборов), но и неисполнение ими своих обязанностей, в результате чего в арбитражных судах рассматривается значительное количество налоговых дел. Сформировалась значительная судебная практика по налоговым спорам, которая нашла отражение в ряде постановлений Пленумов Высшего Арбитражного Суда РФ и Верховного Суда Российской Федерации[\*(425)](file:///E:\Обои\desktop\Предпринимательское%20право%20Губина.doc#sub_10425#sub_10425).

Государственное регулирование (воздействие) предпринимательской деятельности основывается не только на применении мер ответственности к неисправным налогоплательщикам (плательщикам сборов), но и на использовании стимулирующей функции налогов и сборов путем применения различных налоговых инструментов.

К числу налоговых инструментов, стимулирующих предпринимательскую деятельность, можно отнести, например, дифференциацию налоговых ставок, предоставление возможности проведения ускоренной амортизации основных средств, различного рода налоговые льготы, некоторые специальные налоговые режимы.

Льготами по налогам и сборам признаются предоставляемые отдельным категориям налогоплательщиков и плательщиков сборов предусмотренные законодательством о налогах и сборах преимущества по сравнению с другими налогоплательщиками или плательщиками сборов, включая возможность не уплачивать налог или сбор либо уплачивать их в меньшем размере.

При этом следует подчеркнуть, что нормы законодательства о налогах и сборах, определяющие основания, порядок и условия применения льгот по налогам и сборам, не могут носить индивидуального характера.

Льготы могут быть общими, региональными или селективными.

К закрепленным в действующем законодательстве льготам относятся, например, отсрочка или рассрочка уплаты налога, налоговый кредит, инвестиционный налоговый кредит и др.

Отсрочка или рассрочка по уплате налога представляют собой изменение срока уплаты налога при наличии оснований, предусмотренных ст.64 НК РФ, на срок от одного до шести месяцев соответственно с единовременной или поэтапной уплатой налогоплательщиком суммы задолженности.

Отсрочка или рассрочка по уплате налога могут быть предоставлены заинтересованному лицу, например, при наличии хотя бы одного из следующих оснований:

причинения этому лицу ущерба в результате стихийного бедствия, технологической катастрофы или иных обстоятельств непреодолимой силы;

задержки этому лицу финансирования из бюджета или оплаты выполненного этим лицом государственного заказа;

угрозы банкротства этого лица в случае единовременной выплаты им налога;

если имущественное положение физического лица исключает возможность единовременной уплаты налога;

если производство и (или) реализация товаров, работ или услуг лицом носит сезонный характер. Перечень отраслей и видов деятельности, имеющих сезонный характер, утверждается Правительством РФ;

иных оснований, предусмотренных Таможенным кодексом РФ в отношении налогов, подлежащих уплате в связи с перемещением товаров через таможенную границу Российской Федерации.

Отсрочка или рассрочка по уплате налога могут быть предоставлены по одному или нескольким налогам.

Заявление о предоставлении отсрочки или рассрочки с указанием оснований подается в соответствующий уполномоченный орган. К этому заявлению прилагаются документы, подтверждающие наличие соответствующих оснований. Копия указанного заявления направляется заинтересованным лицом в десятидневный срок в налоговый орган по месту его учета.

По требованию уполномоченного органа заинтересованным лицом представляются уполномоченному органу документы об имуществе, которое может быть предметом залога, либо поручительство.

Решение о предоставлении отсрочки или рассрочки по уплате налога или об отказе в ее предоставлении принимается уполномоченным органом в течение одного месяца со дня получения заявления заинтересованного лица.

По ходатайству заинтересованного лица уполномоченный орган вправе принять решение о временном (на период рассмотрения заявления о предоставлении отсрочки или рассрочки) приостановлении уплаты суммы задолженности заинтересованным лицом. Копия такого решения представляется заинтересованным лицом в налоговый орган по месту его учета в пятидневный срок со дня принятия решения.

Решение о предоставлении отсрочки или рассрочки по уплате налога должно содержать указание на сумму задолженности, налог, по уплате которого предоставляется отсрочка или рассрочка, сроки и порядок уплаты суммы задолженности и начисляемых процентов, а также в соответствующих случаях документы об имуществе, которое является предметом залога, либо поручительство.

Решение об отказе в предоставлении отсрочки или рассрочки по уплате налога должно быть мотивированным.

Это решение может быть обжаловано заинтересованным лицом в порядке, установленном законодательством РФ.

Законами субъектов Российской Федерации могут быть установлены дополнительные основания и иные условия предоставления отсрочки и рассрочки уплаты региональных и местных налогов.

Правила настоящей статьи применяются также в отношении порядка и условий предоставления отсрочки или рассрочки по уплате сборов, если иное не предусмотрено законодательством о налогах и сборах.

Налоговый кредит представляет собой изменение срока уплаты налога на срок от трех месяцев до одного года при наличии оснований, указанных в НК РФ (ст.65).

Налоговый кредит может быть предоставлен по одному или нескольким налогам.

Он предоставляется заинтересованному лицу по его заявлению и оформляется договором установленной формы между соответствующим уполномоченным органом и указанным лицом.

Решение уполномоченного органа о предоставлении налогового кредита является основанием для заключения договора о налоговом кредите, который должен быть заключен в течение семи дней после принятия такого решения.

Договор должен предусматривать сумму задолженности (с указанием на налог, по уплате которого предоставлен налоговый кредит), срок действия договора, начисляемые на сумму задолженности проценты, порядок погашения суммы задолженности и начисленных процентов, документы об имуществе, которое является предметом залога, либо поручительство, ответственность сторон.

Инвестиционный налоговый кредит представляет собой такое изменение срока уплаты налога, при котором организации при наличии оснований, указанных в НК РФ (ст.66), предоставляется возможность в течение определенного срока и в определенных пределах уменьшать свои платежи по налогу с последующей поэтапной уплатой суммы кредита и начисленных процентов.

Инвестиционный налоговый кредит может быть предоставлен по налогу на прибыль (доход) организации, а также по региональным и местным налогам.

Решение о его предоставлении по налогу на прибыль (доход) организации в части, поступающей в бюджет субъекта Российской Федерации, принимается финансовым органом этого субъекта Федерации.

Инвестиционный налоговый кредит может быть предоставлен на срок от одного года до пяти лет.

Организация, получившая его, вправе уменьшать свои платежи по соответствующему налогу в течение срока действия договора об инвестиционном налоговом кредите. Уменьшение производится по каждому платежу соответствующего налога, по которому предоставлен кредит, за каждый отчетный период до тех пор, пока сумма, не уплаченная организацией в результате всех таких уменьшений (накопленная сумма кредита), не станет равной сумме кредита, предусмотренной соответствующим договором. Конкретный порядок уменьшения налоговых платежей определяется заключенным договором об инвестиционном налоговом кредите.

В каждом отчетном периоде (независимо от числа договоров об инвестиционном налоговом кредите) суммы, на которые уменьшаются платежи по налогу, не могут превышать 50% размеров соответствующих платежей по налогу, определенных по общим правилам без учета наличия договоров об инвестиционном налоговом кредите. При этом накопленная в течение налогового периода сумма кредита не может превышать 50% размеров суммы налога, подлежащего уплате организацией за этот налоговый период. Если накопленная сумма кредита превышает предельные размеры, на которые допускается уменьшение налога, для такого отчетного периода, то разница между этой суммой и предельно допустимой суммой переносится на следующий отчетный период.

Инвестиционный налоговый кредит может быть предоставлен организации, являющейся налогоплательщиком соответствующего налога, при наличии хотя бы одного из следующих оснований:

проведение этой организацией научно-исследовательских или опытно-конструкторских работ либо технического перевооружения собственного производства, в том числе направленного на создание рабочих мест для инвалидов или защиту окружающей среды от загрязнения промышленными отходами;

осуществление этой организацией внедренческой или инновационной деятельности, в том числе создание новых или совершенствование применяемых технологий, создание новых видов сырья или материалов;

выполнение этой организацией особо важного заказа по социально-экономическому развитию региона или предоставление ею особо важных услуг населению.

Инвестиционный налоговый кредит предоставляется в сумме, установленной Налоговым кодексом.

Основания для получения инвестиционного налогового кредита должны быть документально подтверждены заинтересованной организацией.

Инвестиционный налоговый кредит предоставляется на основании заявления организации и оформляется договором установленной формы между соответствующим уполномоченным органом и этой организацией.

Форма договора об инвестиционном налоговом кредите устанавливается органом исполнительной власти, принимающим решение о его предоставлении.

Решение принимается уполномоченным органом в течение одного месяца со дня получения заявления. Наличие у организации одного или нескольких договоров об инвестиционном налоговом кредите не может служить препятствием для заключения с этой организацией другого договора об инвестиционном налоговом кредите по иным основаниям.

Договор должен предусматривать порядок уменьшения налоговых платежей, сумму кредита (с указанием налога, по которому организации предоставлен инвестиционный налоговый кредит), срок действия договора, начисляемые на сумму кредита проценты, порядок погашения суммы кредита и начисленных процентов, документы об имуществе, которое является предметом залога, либо поручительство, ответственность сторон.

Договор должен содержать положения, в соответствии с которыми не допускаются в течение срока его действия реализация или передача во владение, пользование или распоряжение другим лицам оборудования или иного имущества, приобретение которого организацией явилось условием для предоставления инвестиционного налогового кредита, либо определяются условия такой реализации (передачи).

Не допускается устанавливать проценты на сумму кредита по ставке менее одной второй и превышающей три четвертых ставки рефинансирования ЦБ РФ.

Копия договора представляется организацией в налоговый орган по месту ее учета в пятидневный срок со дня заключения договора.

Законом субъекта Российской Федерации и нормативными правовыми актами, принятыми представительными органами местного самоуправления по региональным и местным налогам, соответственно могут быть установлены иные основания и условия предоставления инвестиционного налогового кредита, включая сроки его действия и ставки процентов на сумму кредита.

В качестве специфичного средства налогового стимулирования можно рассматривать также специальные налоговые режимы, такие, например, как упрощенная система налогообложения для субъектов малого предпринимательства, реструктуризация кредиторской задолженности по налогам, сборам, пеням и штрафам и др.

# Государственный контроль за предпринимательской деятельностью

Контроль - одно из средств государственного регулирования экономики и предпринимательской деятельности. Поскольку государственный контроль осуществляется государственными органами, его следует рассматривать как одну из форм реализации государственной власти.

Государственный контроль в сфере предпринимательской деятельности представляет собой систему проверки и наблюдения за соблюдением коммерческими и некоммерческими организациями требований нормативных актов при осуществлении предпринимательской деятельности.

Разновидностью контроля является надзор, который подразделяется на общий надзор прокуратуры за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, в том числе в сфере хозяйственной деятельности, и административный надзор.

Согласно науке административного права, отличие контроля от надзора сводится к следующим наиболее характерным чертам:

а) органы надзора (в том числе прокурорского) выполняют свои функции и полномочия в отношении тех объектов, которые им организационно не подчинены; органы контроля - в основном в отношении организационно подчиненных и в некоторых случаях в отношении неподчиненных объектов;

б) в процессе контроля могут применяться меры дисциплинарного воздействия в отношении виновных лиц; в процессе же административного надзора применяются меры административного воздействия к физическим и юридическим лицам;

в) органы контроля занимаются проверкой различных сторон деятельности подконтрольных объектов; органы административного надзора проверяют соблюдение специальных правил на поднадзорных им объектах.

Виды контроля различаются в зависимости от оснований его классификации. Так, объем проверяемой деятельности позволяет выделить общий контроль и специальный контроль. К специальному может быть отнесен, например, валютный контроль, налоговый контроль, бюджетный контроль и др.

В зависимости от стадии контроля и цели проверки выделяют предварительный, текущий и последующий контроль. Предварительный контроль имеет своей целью предупреждение и профилактику соблюдения параметров предпринимательской деятельности. Текущий контроль преследует цель оценки реально осуществляемой предпринимательской деятельности. Последующий контроль предполагает проверку исполнения тех или иных решений государственных органов в сфере предпринимательской деятельности и соответствующих результатов.

В зависимости от того, кем осуществляется контроль и характера полномочий контролирующих органов, выделяются:

контроль Президента РФ;

контроль органов законодательной (представительной) власти;

контроль органов исполнительной власти;

контроль органов судебной власти.

Все виды контроля так или иначе влияют на предпринимательскую деятельность.

Например, на нее оказывает влияние деятельность Счетной палаты РФ, задачами которой являются, в частности:

организация и осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению;

определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности;

оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов (хотя напрямую она не связана с контролем за предпринимательской деятельностью, однако оказывает существенное влияние на деятельность предпринимателей).

Значение налогового контроля для предпринимательской деятельности огромно. Однако он не является контролем за собственно предпринимательской деятельностью. Основная его задача заключается в проверке выполнения предпринимателем требований законодательства по выплате налогов и иных налоговых платежей.

С точки зрения предмета предпринимательского права наибольший интерес представляет непосредственный контроль за осуществлением предпринимательской деятельности.

К непосредственному контролю за предпринимательской деятельностью следует отнести, например, контроль лицензирующим органом соблюдения лицензиатом лицензионных требований и условий.

Лицензирующие органы в пределах компетенции вправе:

проверять деятельность лицензиата на предмет соответствия осуществляемой лицензиатом деятельности лицензионным требованиям и условиям;

запрашивать и получать от лицензиата объяснения и справки по вопросам, возникающим при проверках;

составлять на основании результатов проверок акты (протоколы) с указанием конкретных нарушений;

выносить решения, обязывающие лицензиата устранить выявленные нарушения, устанавливать сроки устранения таких нарушений;

выносить предупреждение лицензиату;

осуществлять иные предусмотренные законодательством РФ полномочия.

Непосредственный государственный контроль за предпринимательской деятельностью предусмотрен при международных автомобильных перевозках[\*(427)](file:///E:\Обои\desktop\Предпринимательское%20право%20Губина.doc#sub_10427#sub_10427).

Одним из характерных примеров непосредственного контроля за предпринимательской деятельностью является валютный контроль. Его цель - обеспечение соблюдения валютного законодательства при валютных операциях.

Основные направления валютного контроля:

а) определение соответствия проводимых валютных операций действующему законодательству и наличия необходимых для них лицензий и разрешений;

б) проверка выполнения резидентами обязательств в иностранной валюте перед государством, а также обязательств по продаже иностранной валюты на внутреннем рынке РФ;

в) проверка обоснованности платежей в иностранной валюте;

г) проверка полноты и объективности учета и отчетности по валютным операциям, а также по операциям нерезидентов в валюте РФ.

Валютный контроль в Российской Федерации осуществляется органами валютного контроля и их агентами.

Органы и агенты валютного контроля в пределах своей компетенции:

а) контролируют проводимые в Российской Федерации резидентами и нерезидентами валютные операции, соответствие этих операций законодательству, условиям лицензий и разрешений, а также соблюдение ими актов органов валютного контроля;

б) проверяют валютные операции резидентов и нерезидентов в Российской Федерации.

Органы валютного контроля определяют порядок и формы учета, отчетности и документации по валютным операциям резидентов и нерезидентов.

Важнейшим этапом в развитии законодательства о государственном контроле (надзоре) явилось принятие Федерального закона от 8 августа 2001 г. N 134-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)", который регулирует отношения в области защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, подведомственными им государственными учреждениями, уполномоченными на проведение государственного контроля (надзора) в соответствии с законодательством РФ.

Предмет действия названного Закона ограничен понятием государственного контроля (надзора), определение которого содержится в Законе и суть которого состоит в проведении проверки выполнения юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями при осуществлении их деятельности обязательных требований к товарам (работам, услугам), установленных федеральными законами или принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами.

К числу обязательных относятся, например, требования, установленные государственными стандартами, обеспечивающие безопасность продукции, работ и услуг для окружающей среды, жизни, здоровья и имущества людей, техническую и информационную совместимость, взаимозаменяемость продукции, единство методов их контроля и маркировки; обязательные требования к безопасности товаров (работ, услуг) устанавливаются также санитарными и ветеринарными правилами и нормами и др.

Положения рассматриваемого Закона не применяются к отношениям, связанным с проведением налогового, валютного, бюджетного контроля, банковского и страхового надзора, таможенного, иммиграционного, лицензионного и некоторых других видов специального контроля (п.1 ст.3 Закона).

Исходя из анализа норм Федерального закона можно назвать следующие органы федеральной исполнительной власти, которые должны руководствоваться указанным Законом при осуществлении государственного контроля (надзора) за соблюдением обязательных требований к товарам (работам, услугам): Госстандарт России, Госстрой России, Минздрав России, Минэкономразвития России, МАП России, Минсельхоз России и некоторые другие.

Следует особо отметить закрепление в Законе принципов защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора), к числу которых относятся:

презумпция добросовестности юридического лица или индивидуального предпринимателя;

открытость и доступность для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования, выполнение которых проверяется при проведении государственного контроля (надзора);

установление обязательных требований федеральными законами и принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами;

соответствие предмета проводимого мероприятия по контролю компетенции органа государственного контроля (надзора);

ответственность органов государственного контроля (надзора) и их должностных лиц при проведении государственного контроля (надзора) за нарушение законодательства РФ и др.

К бесспорным достоинствам Закона следует отнести установление четких и детальных требований к организации и проведению мероприятий по контролю. К их числу относятся, в частности, требования о том, что продолжительность мероприятия по контролю не должна превышать один месяц, а также то, что в отношении одного юридического лица, в том числе предпринимательской организации, или индивидуального предпринимателя каждым органом государственного контроля (надзора) плановое мероприятие по контролю может быть проведено не более чем один раз в два года.

С учетом всевозрастающего числа саморегулируемых организаций установлено, что в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей - членов саморегулируемой организации, солидарно несущих в соответствии с уставными документами субсидиарную ответственность за ущерб, причиненный членами указанной организации вследствие несоблюдения обязательных требований, предъявляемых к профессиональной деятельности, являющейся предметом саморегулирования, устанавливается порядок государственного контроля (надзора), предусматривающий проведение плановых мероприятий по контролю в отношении 10% от общего числа членов саморегулируемой организации, но не менее чем в отношении двух ее членов, определяемых по выбору органа государственного контроля (надзора).

В случае выявления нарушений обязательных требований членами саморегулируемой организации должностные лица органа государственного контроля (надзора) обязаны при проведении плановых мероприятий по контролю сообщить саморегулируемой организации о выявленных нарушениях.

К числу дополнительных гарантий прав предпринимателей при осуществлении государственного контроля следует отнести ряд ограничений, устанавливаемых Законом, при проведении соответствующих мероприятий, в соответствии с которыми должностные лица органов государственного контроля (надзора) не вправе:

проверять выполнение обязательных требований, не относящихся к компетенции органа государственного контроля (надзора), от имени которого действуют должностные лица;

осуществлять плановые проверки в случае отсутствия при проведении мероприятий по контролю должностных лиц или работников проверяемых юридических лиц или индивидуальных предпринимателей либо их представителей;

требовать представление документов, информации, образцов (проб) продукции, если они не являются объектами мероприятий по контролю и не относятся к предмету проверки, а также изымать оригиналы документов, относящихся к предмету проверки;

требовать образцы (пробы) продукции для проведения их исследований (испытаний), экспертизы без оформления акта об отборе образцов (проб) продукции в установленной форме и в количестве, превышающем нормы, установленные государственными стандартами или иными нормативными документами;

распространять информацию, составляющую охраняемую законом тайну и полученную в результате проведения мероприятий по контролю, за исключением случаев, предусмотренных законодательством РФ;

превышать установленные сроки проведения мероприятий по контролю.

Должностные лица и (или) представители юридического лица и индивидуальные предприниматели и (или) их представители при проведении мероприятий по контролю имеют право:

непосредственно присутствовать при проведении мероприятий по контролю, давать объяснения по вопросам, относящимся к предмету проверки;

получать информацию, предоставление которой предусмотрено рассматриваемым Законом и иными нормативными правовыми актами;

знакомиться с результатами мероприятий по контролю и указывать в актах о своем ознакомлении, согласии или несогласии с ними, а также с отдельными действиями должностных лиц органов государственного контроля (надзора);

обжаловать действия (бездействие) должностных лиц органов государственного контроля (надзора) в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством РФ.

Юридические лица и индивидуальные предприниматели обеспечивают по требованию органа государственного контроля (надзора) присутствие своих должностных лиц, ответственных за организацию и проведение мероприятий по выполнению обязательных требований, и (или) своих представителей при проведении мероприятий по контролю.

Вред, причиненный юридическому лицу и индивидуальному предпринимателю вследствие действий (бездействия) должностных лиц органов государственного контроля (надзора) при проведении государственного контроля (надзора), признанных в порядке, установленном законодательством РФ, неправомерными, подлежит возмещению.

Защита прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) осуществляется в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством РФ.

Заявления об обжаловании действий (бездействия) органов государственного контроля (надзора) и их должностных лиц подлежат рассмотрению в порядке, установленном законодательством РФ.

Нормативные правовые акты, принятые органами государственного контроля (надзора) в нарушение законодательства РФ, признаются недействительными полностью или частично в порядке, установленном законодательством РФ.

В настоящей главе в силу ограниченности объема учебника рассмотрены лишь отдельные средства государственного регулирования предпринимательства. Не меньшее значение имеют и иные инструменты регулирования, например такие, как бухгалтерский учет и отчетность, цена, государственный заказ и др.

# Краткие выводы

1. Государственное регулирование - объективная необходимость развития рыночной экономики. Степень государственного регулирования зависит от уровня развития рыночных отношений.

2. Четкое формулирование и закрепление в нормативных актах государственной экономической политики - необходимое условие эффективного применения средств и методов государственного регулирования экономики.

3. Правовое обеспечение рыночных отношений - средство государственного регулирования экономики. Применение средств государственного регулирования возможно лишь в правовых формах.

4. Необходимое условие эффективного государственного регулирования - учет интересов субъектов рыночных отношений.

5. Государственный сектор экономики - важная составная часть рынка и инструмент государственного регулирования.

6. При государственном регулировании сочетаются как прямые, так и косвенные методы.

7. Прогнозирование и планирование - инструменты не только командно-административной, но и рыночной экономики.

8. Государственный контроль и надзор - эффективное средство государственного регулирования в сфере предпринимательской деятельности.