

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ОБЩЕГО ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В РАЗЛИЧНЫХ СФЕРАХ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Освещаются специфика административно-правовых отношений, возникающих в процессе государственного контроля в сфере предпринимательской деятельности в Российской Федерации; существующее состояние, динамика развития и возможности совершенствования механизма государственного контроля в различных сферах российского предпринимательства.

Государственный контроль является одним из важнейших инструментов административно-правового регулирования предпринимательства. В условиях приватизации и рыночной экономики, когда ведомственный контроль стал фактически невозможен или возможен в ограниченных рамках (не говоря о его существенных недостатках), значение государственного (внешнего, вневедомственного) контроля неизмеримо возрастает. Но он должен осуществляться в разумных, строго ограниченных законом рамках, по четким правилам, предусматривающим взаимные права и обязанности проверяющих и проверяемых, должен быть организован так, чтобы возможности произвола, злоупотреблений, поборов, коррупции со стороны чиновников контрольных (надзорных) органов были сведены к минимуму.

В зависимости от объема обследуемой деятельности выделяют общий и специальный контроль, причем первый предполагает обследование целого комплекса вопросов деятельности подконтрольного объекта, а назначение второго состоит в осуществлении проверки деятельности подконтрольного объекта по четко определенному вопросу (например, соблюдение сроков хранения продукции).

Общий государственный контроль в сфере предпринимательства с точки зрения содержания можно подразделить на требования: в области стандартов, ценового регулирования, официального статистического и бухгалтерского учета, свободы хозяйственной деятельности. Сюда же относится предварительный контроль за образованием субъектов предпринимательской деятельности. Положения об общем государственном контроле так или иначе обозначены в Конституции Российской Федерации.

Государственный контроль в сфере стандартизации и сертификации осуществляется в соответствии с требованиями Федерального закона от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании»¹. Качество производимой продукции и оказываемых услуг определяется ГОСТами, техническими условиями и другими документами, устанавливающими определенные требования к качеству продукции, работ и услуг. Выдаваемые сертификаты, иные документы и знаки соответствия (зарегистрированные в установленном порядке) обязывают изготовителей (продавцов, подрядчиков) обеспечить, чтобы реализуемая продукция, работы, услуги удовлетворяли требованиям нормативных документов, на

соответствие которым они были сертифицированы и маркированы. Государственный контроль за соблюдением стандартов, других правил обязательной сертификации товаров, работ и услуг обеспечивают органы Госстандарта России, другие специально уполномоченные государственные органы.

В соответствии с п. «ж» ст. 71 Конституции РФ к ведению Российской Федерации отнесено установление основ ценовой политики. Федеральным законом от 2 декабря 1994 года № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд»² предусмотрено, что в целях защиты потребителя Правительство РФ устанавливает нормативное соотношение между стоимостью закупаемого сырья и стоимостью вырабатываемой из него продукции, а также предельный размер торговых надбавок к ценам на продукцию, поставляемую в федеральный фонд с учетом безубыточной реализации готовой продукции. Федеральным законом от 14 апреля 1995 года № 41-ФЗ «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации»³ (с изменениями от 11 февраля 1999 года) Федеральная энергетическая комиссия и региональные энергетические комиссии наделяются правом осуществлять проверку хозяйственной деятельности, в частности размеров тарифов (по вопросам формирования и применения тарифов на электрическую и тепловую энергию). В то же время ценовое регулирование само является формой государственного контроля, например, в деятельности субъектов естественных монополий.

В Российской Федерации гарантируется поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности, не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (ст. 8, 34 Конституции РФ). В Законе РСФСР от 22 марта 1991 года № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической дея-

тельности на товарных рынках»⁴ (с изменениями от 24 июня 1992 года, 25 мая 1995 года, 6 мая 1998 года, 2 января 2000 года, 30 декабря 2001 года, 21 марта, 9 октября 2002 года) предусмотрен свод правил, обеспечивающих поддержку конкуренции как главной движущей силы рынка и подавляющих монополистические тенденции в борьбе за получение прибыли в обход нормальных рыночных взаимоотношений сторон. МАП России и его территориальные органы имеют предусмотренные законом возможности для вмешательства в дела рынка. В частности, субъекты, занимающие доминирующее положение на рынке, подлежат включению в Реестр хозяйствующих субъектов, имеющих на рынке определенного товара долю более 35%. Порядок формирования и ведения Реестра утвержден постановлением Правительства РФ от 14 февраля 1996 года № 154⁵. Тем самым создаются предпосылки для осуществления государственного контроля за соблюдением хозяйствующими субъектами антимонопольного законодательства.

Государство организует предварительный контроль за образованием субъектов предпринимательской деятельности. Путем государственной регистрации их в качестве юридических лиц и дачи разрешений на занятие тем или иным видом деятельности государство осуществляет проверку законности учреждения коммерческих организаций, а также права некоммерческих организаций дополнительно заниматься предпринимательской деятельностью.

Для предупреждения и устранения доминирующего положения хозяйствующих субъектов закон устанавливает предварительный государственный контроль антимонопольных органов за созданием, слиянием и присоединением объединений коммерческих организаций; ликвидацией и разделением (выделением) государственных и муниципальных унитарных предприятий. В этих случаях соответствующие хозяйствующие субъекты обязаны под угрозой штрафа пред-

ставить в федеральный антимонопольный орган ходатайство о даче согласия, в котором должны содержаться сведения об основных видах деятельности и объемах производимой и реализуемой продукции. Антимонопольный орган не позднее 30 дней с момента получения ходатайства обязан сообщить о принятом по ходатайству решении. В согласии может быть отказано, если в результате появляется субъект с доминирующим положением на рынке. Государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства осуществляется также при приобретении акций (долей) в уставном капитале коммерческих организаций и в иных случаях. Для этого требуется предварительное согласие федерального антимонопольного органа, которое выдается на основании ходатайства хозяйствующего субъекта.

Особый государственный контроль осуществляется на государственных унитарных предприятиях и в учреждениях, финансируемых собственником, в соответствии со ст. 294–300 ГК РФ. Даже на государственном предприятии, которому имущество принадлежит на праве хозяйственного ведения, собственник осуществляет контроль за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего предприятию имущества. Аналогично решаются вопросы и применительно к муниципальной собственности. Органы местного самоуправления вправе создавать предприятия для осуществления хозяйственной деятельности и заслушивать отчеты об их деятельности.

Небезынтересно отметить, что по числу государственных предприятий Россия сейчас находится на первом месте среди стран с рыночной экономикой. Не секрет, что большинство государственных унитарных предприятий работает крайне неэффективно, и их деятельность приносит в городские и федеральный бюджеты смехотворные суммы. При этом, согласно данным проверок, именно через них «прокручиваются» неучтенные, не фигурирующие ни в каких документах деньги, поскольку контракты, на бумаге прино-

сящие унитарным предприятиям копейки, на самом деле бывают гораздо более прибыльными. Кроме того, несовершенство правовых основ деятельности государственных унитарных предприятий нередко приводит к тому, что работа с этими предприятиями оборачивается для их партнеров большими проблемами.

По мнению ряда аналитиков, нынешняя организационно-правовая форма, на которой основана деятельность государственных унитарных предприятий, себя исчерпала. По последним данным Счетной палаты, только 13% российских государственных унитарных предприятий приносят прибыль. Еще около 20% компаний этой категории рентабельны, остальные — убыточны⁶.

Два года назад в Госдуме была попытка модернизировать правовую основу работы государственных унитарных предприятий, однако успеха она не принесла. По мнению экономистов, основная проблема заключается в том, что госпредприятия в их сегодняшнем виде в принципе являются анахронизмом советской эпохи. Их форма деятельности чужда рыночным отношениям, и любые попытки ее реформировать будут приводить лишь к появлению экономических гибридов, очень сложных, к тому же, с точки зрения контроля.

Вполне возможно, что в скором времени эта проблема будет решена. Сейчас Правительство РФ рассматривает план по приватизации подавляющей части госпредприятий. И в самые короткие сроки будет определено, какое государственное имущество отвечает задачам, обозначенным в российской Конституции.

Все виды государственного влияния на хозяйственную деятельность выражаются в издании правовых документов, актов, т. е. облеченных в установленную форму действий органа государственной власти или органа местного самоуправления, либо соответствующего должностного лица, с которым закон связывает определенные правовые последствия. У этих документов имеется свое наимено-

вание (представление, предписание, лицензия, акт ревизии, формы отчетности и т. п.). Подчеркнем, что вне правовой формы государственное воздействие осуществляться не может.

Акт публичного контроля представляет собой действие уполномоченного органа власти, фиксирующего в соответствии с законом определенное правовое положение хозяйствующего субъекта, на основе которого должна осуществляться его последующая хозяйственная деятельность. В законах и иных правовых актах, посвященных государственному контролю, нередко вовсе не обозначаются его правовые формы, как, например, в Указе Президента Российской Федерации от 13 апреля 1996 года № 541 «О мерах по обеспечению эффективности государственного контроля за приватизацией предприятий и организацией оборонного комплекса»⁷ (с изменениями от 29 января 1997 года). Тем не менее можно перечислить наиболее часто встречающиеся правовые формы государственного контроля за хозяйственной деятельностью.

Всеобщий, тотальный контроль государства за всей хозяйственной деятельностью характерен в сфере федерального железнодорожного транспорта. В законе аналогичного названия предусматривается, что железнодорожный транспорт находится в ведении Российской Федерации и представляет собой единый производственно-технологический комплекс с входящими в него предприятиями и учреждениями производственного и социального назначения. Государство осуществляет регулирование и контроль за деятельностью железнодорожного транспорта, за развитием его материально-технической базы. Министерство путей сообщения РФ осуществляет государственное управление этим видом транспорта.

Продажа подвижного состава и контейнеров гражданам и юридическим лицам с изменением права федеральной собственности осуществляется в порядке, устанавливаемом Правительством РФ. Для решения общетраслевых задач же-

лезнодорожного транспорта в МПС России в соответствии с решениями Правительства РФ создаются централизованные фонды и резервы, в том числе для материального и социального развития предприятий и учреждений. Строительство и реконструкция магистральных железнодорожных линий, объектов мобилизационного назначения, приобретение железнодорожного подвижного состава относятся к федеральным государственным нуждам и осуществляются в установленном порядке за счет средств федерального бюджета и собственных средств железных дорог.

Необходимо отметить, что в ходе готовящейся административной реформы, которая начнется в России в 2004 году, МПС России может быть объединено с Министерством транспорта РФ. Целесообразность этого шага появится в ходе проведения реформы железнодорожного транспорта, когда значительная доля функций и имущества нынешнего МПС России будет передана ОАО «Российские железные дороги»⁸.

Особо следует остановиться на регулировании и контроле хозяйственной деятельности субъектов естественной монополии.

Федеральный закон от 17 августа 1995 года № 147-ФЗ «О естественных монополиях»⁹ (с изменениями от 8 августа, 30 декабря 2001 года) предусматривает образование федеральных органов исполнительной власти для регулирования и контроля их хозяйственной деятельности. Эти органы обладают полномочиями независимо от того, являются ли субъекты естественных монополий государственными предприятиями (железные дороги) или акционерными обществами («Газпром»). Методами государственного контроля являются, кроме уже упомянувшегося ценового регулирования, определение потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию, установлению минимального уровня их обеспечения в случае невозможности удовлетворения в полном объеме их потребностей.

Органы государственного регулирования вправе направлять субъектам естественных монополий предписания о заключении договоров с потребителями, подлежащими обязательному обслуживанию, о внесении изменений в заключенные договоры с потребителями, подлежащими обязательному обслуживанию. Субъекты естественных монополий обязаны заключить договор с таким потребителем. В случае неисполнения им предписания о заключении договора или внесении изменений в него органы регулирования деятельности естественных монополий вправе предъявить иск о понуждении субъекта естественной монополии заключить договор или внести в него изменения.

Государственный контроль распространяется на любые сделки, в результате которых субъект естественной монополии приобретает право собственности (право пользования) на основные средства, не предназначенные для производства продукции и услуг, в отношении которых не применяется регулирование, если балансовая стоимость их превышает 10% стоимости собственного капитала субъекта естественной монополии по последнему утвержденному балансу. Органы государственного регулирования деятельности естественных монополий осуществляют контроль за инвестициями в производство товаров, в отношении которых не применяется регулирование и которые составляют более 10% стоимости собственного капитала, а также за продажей, сдачей в аренду и иной сделкой, в результате которой хозяйствующий субъект приобретает право собственности (владения, пользования) на часть основных средств субъекта естественной монополии, предназначенных для производства товаров, в отношении которых применяется регулирование, если балансовая стоимость таких основных средств превышает 10% собственного капитала.

Лицо или группа лиц, которые в результате приобретения на рынке акций (долей) либо в результате совершения

иных сделок приобретают более 10% общего количества голосов субъекта естественной монополии, обязаны уведомить об этом, а также обо всех случаях изменения принадлежащего им количества голосов соответствующий орган государственного регулирования деятельности естественных монополий в 30-дневный срок со дня приобретения. Таковую же обязанность несет и субъект естественной монополии, приобретающий более 10% общего количества голосов в капитале другого хозяйствующего субъекта.

В законы, регулирующие те или иные стороны предпринимательской деятельности, включаются, как правило, разделы и статьи, посвященные государственному контролю (надзору). Так, в Федеральном законе от 13 октября 1995 года № 157-ФЗ «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности»¹⁰ (с изменениями от 8 июля 1997 года, 10 февраля 1999 года) предусмотрена система экспортного контроля в отношении вооружений, военной техники и товаров двойного назначения. Номенклатура подпадающих под экспортный контроль товаров и услуг определяется списками и перечнями, устанавливаемыми указами Президента РФ по представлению Правительства РФ. Этим же Законом установлена возможность запретов и ограничений экспорта и (или) импорта товара, работ и услуг, результатов интеллектуальной деятельности, исходя из национальных интересов.

В Федеральном законе «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»¹¹ (с изменениями от 29 декабря 2001 года, 24, 25 июля 2002 года) под последним понимается устанавливаемый законодательством и принимаемыми на его основе нормативными правовыми актами режим производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции. В этом законе дается понятие алкогольной продукции, под оборотом которой имеются в виду ее экспорт, импорт, поставка, закупка, оп-

товая и розничная реализация. Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления должны осуществлять государственный контроль за выдачей лицензий на производство и оборот этилового спирта и алкогольной продукции, сертификацию оборудования, контроль за соблюдением установленных стандартов на алкогольную продукцию и сырье для ее производства, контроль за качеством и объемами производства этилового спирта, а также контроль за экспортом, импортом или закупкой этилового спирта и алкогольной продукции. Часть штрафов, взимаемых за нарушение норм и правил производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции, может быть направлена на финансирование и поддержку организаций, осуществляющих контроль за качеством и объемами реализуемой алкогольной продукции.

И последнее. По нашему глубокому убеждению, на основе укрепления государственной власти, создания эффективного механизма государственного регулирования и контроля предпринимательских отношений Россия сможет построить конкурентоспособную, динамично развивающуюся социально-ориентированную экономику и остаться великой уважаемой нацией, вызывающей восхищение тем огромным вкладом, который она внесла в развитие человеческой культуры, а также неоднократно доказанной способностью с честью выходить из самых суровых испытаний. «Принцип могущества, принцип сильного государства для России всегда имел особое значение. Обществу необходимо эффективное, предсказуемое и качественное государство, позволяющее ответить на вопросы, стоящие перед страной. Без этого не может быть элементарного социального порядка, невозможны никакие реформы, никакое развитие»¹².

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 52 (часть I). Ст. 5140.
- ² Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3303.
- ³ Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 16. Ст. 1316.
- ⁴ Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1991. № 16. Ст. 499.
- ⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 9. Ст. 806.
- ⁶ Старостин Д. Вот тебе, бабушка, и рыночная экономика! // Российская газета. 2003. 21 фев. № 34 (3148).
- ⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. № 16. Ст. 1840.
- ⁸ Российская газета. 2003. 30 янв. № 18.
- ⁹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 34. Ст. 3426.
- ¹⁰ Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 42. Ст. 3923.
- ¹¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 2. Ст. 245.
- ¹² См.: Лужков Ю. М. Путь к эффективному государству: План преобразования системы государственной власти и управления в Российской Федерации. М., 2002.

S. Alekseev

GENERAL STATE CONTROL IN DIFFERENT FIELDS OF ENTREPRENEURSHIP

The peculiarities of administrative lawful relations arising in the process of state control for the entrepreneurial activity in the Russian Federation are examined including the existing state of the process, the dynamics of its development and possibilities of improving the mechanism of the state control in the different fields of the Russian entrepreneurship.