

УДК 342.9

## ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

С.В. Алексеев

Московская государственная юридическая академия

*Освещается специфика административно-правовых отношений, возникающих в процессе государственного контроля в сфере предпринимательской деятельности в Российской Федерации; динамика развития и возможности совершенствования механизма государственного контроля в области российского предпринимательства.*

Прошло то время, когда государство и его политика были попросту преданы анафеме. Нынче лишь упрямые либералы по-прежнему считают государство источником зла, порождающим в обществе неэффективность, иждивенчество и апатию.

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.<sup>1</sup>

Закончилось первое 10-летие после провозглашения рыночных реформ в России. Сквозь дым финансовых скандалов начинают проступать контуры будущей экономики России. Формируются новые индустриальные лидеры, старые гиганты постепенно превращаются в современные компании. Экономика России либо должна стать эффективной, повторив послевоенный рывок Японии и Европы, либо она больше не будет экономикой развитой страны.

Эффективная экономика – это прежде всего эффективное государственное регулирование.<sup>2</sup>

Государственное регулирование необходимо при реализации всех управленческих функций. Важно лишь правильно определить меру этого государственного регулирования. Эта проблема со всей остротой встает при осуществлении такой функции, как контроль. Контрольно-надзорная деятельность хотя и вторична как вид деятельности, но от ее организации во многом зависит поддержание законности, дисциплины и правопорядка в стране.

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 зако-

ном 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.

К сожалению, пока контроль – одно из самых узких мест административно-правового регулирования вообще и в сфере предпринимательской деятельности в частности. В подтверждение приведем цитату: "Мелкий и средний бизнес задыхается под бюрократическим прессом, под налоговым прессом и очень много надо сделать для разбюрокрачивания ситуации, для того, чтобы он задышал и стал действительно, как происходит во многих странах мира, основой экономики".<sup>3</sup> Это слова из интервью Президента России В.В. Путина.

Предпринимательская деятельность у нас может быть начата только после непростого прохождения государственной регистрации, а многие ее виды подлежат еще более изматывающей процедуре лицензирования с предварительным и последующим лицензионным контролем. При этом каждое ведомство стремится быть включенным в перечень контролирующих органов и лицензировать как можно больше видов предпринимательской и маркетинговой деятельности.

Например, на внутреннем водном транспорте Минтранс России в соответствии с одним Положением лицензирует деятельность по перевозке пассажиров, а по правилам другого Положения – обслуживание пассажиров. Таким образом, если судходная компания и перевозит и обслуживает пассажиров (эти две услуги трудно разделить), то она должна оформить две лицензии, и Минтранс вправе проводить по этим вопросам отдельные проверки соблюдения лицензионных требований.

Лицензированием и лицензионным контролем занимаются десятки ведомств. Но кроме этого государственным контролем занимаются и многие другие органы. Многочисленные и бессистемные проверки доставляют хозяйствующим субъектам

<sup>1</sup> См.: Лужков Ю.М. Путь к эффективному государству: План преобразования системы государственной власти и управления в Российской Федерации. – М.: Изд-во МГУ, 2002.

<sup>2</sup> В советский период государственное воздействие на экономику обозначалось термином «хозяйственное руководство». См.: Теоретические проблемы хозяйственного права // Под ред. В.В. Лаптева. – М., 1975. – С. 13.

<sup>3</sup> Независимая газета. – 2000. – 26 дек.

массу хлопот. Они занимаются не столько своим прямым делом, сколько приемами и "ублажением" бесчисленных контролеров и комиссий.

19 февраля 2003 г. в Кремле крупные бизнесмены, представляющие "верхушку" Российского союза промышленников и предпринимателей, обсуждали с Президентом страны предстоящую административную реформу. Для олигархов это жгучий вопрос, поскольку не за горами президентские выборы, после которых состав кабинета министров и вообще структура исполнительной власти могут сильно поменяться.

Бизнесменов больше всего интересовал такой аспект административной реформы, как коррупция. Причем чем меньше фирма, тем тяжелее ей приходится. Правительство еще два года назад заявило о том, что начинает дебюрократизацию экономики — сокращение административных барьеров, которые и открывают чиновникам широкие возможности для поборов. Были приняты законы о сокращении лицензирования и проверок, об упрощенной регистрации. Однако эти меры, судя по всему, помогли не слишком: эксперты спорят, не стало ли российским предпринимателям еще труднее. По оценкам международных организаций, Россия находится на 79-м месте по коррупции в мире. А российские чиновники ежегодно получают взятки в 16 млрд долларов — сумма, вполне сопоставимая с той, какую бизнес легально отдает государству в качестве налогов.<sup>4</sup>

Административная реформа должна стать важнейшим фактором в борьбе с коррупцией, заявил на упомянутой встрече с лидерами российского бизнеса Президент России Владимир Путин. "Одними карательными мерами искоренить это зло невозможно. Гораздо продуктивнее создать на рынке условия, при которых правила легче соблюдать, чем обходить. Только четкая и качественная система государственного управления, а также судебная реформа способны ликвидировать основы коррупции"<sup>5</sup>, — заявил глава государства.

Исходя из содержания государственного контроля и государственного надзора в области экономических отношений, можно дать им следующую общую характеристику.

1. Контроль как органический элемент текущей деятельности проводится всеми органами государственного управления независимо от того, в какой отрасли они функционируют. Его содержание (в отличие от надзора) является более широким и включает наблюдение за законностью, выяснение того, что сделано, а также вмешательство в оперативную (текущую) деятельность проверяемого объекта, отмену незаконных актов, разбор жалоб, наложение дисциплинарных взысканий и поощрение хороших работников.

2. Надзор как способ обеспечения законности отличается от контроля тем, что он представляет собой постоянное, систематическое наблюдение специальных государственных органов за деятельностью не подчиненных им органов или с целью выявления нарушений законности. При этом оценка деятельности поднадзорного объекта дается только с точки зрения законности, но не целесообразности. Поэтому при надзоре в отличие от контроля вмешательство в текущую административно-хозяйственную деятельность поднадзорного объекта не допускается.

3. 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.

Существуют различные виды контроля. Так, 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). По стадиям проведения выделяют контроль предварительный (предупреждение каких-либо нежелательных последствий), текущий (выяснение правильности совершаемых действий объектами контроля) и последующий (проверка реального исполнения соответствующих предписаний).

Следует отметить, что в чистом, совершенно раздельном виде оба способа обеспечения законности в государственном управлении — государственный контроль и надзор — встречаются крайне редко. Иначе говоря, как в деятельности контрольных органов содержатся некоторые штрихи надзора, так и в деятельности надзорных органов — элементы контроля.

Естественно, никто не отрицает необходимости контроля и надзора, как и существования органов, имеющих соответствующие государственно-властные полномочия для их осуществления. Однако нельзя ставить хозяйствующий субъект в такое положение, когда проверки со стороны органов контроля и надзора следуют одна за другой с применением тех или иных (различных по своим последствиям и тяжести) мер административного принуждения. В качестве примера обратимся к новому КоАП РФ, где перечислены 55 наименований федеральных органов исполнительной власти (от органов внутренних дел до органов государственного архитектурного надзора и др.), на которые в пределах их отраслевой или функциональной компетенции возлагаются контрольно-надзорные функции.

<sup>4</sup> Васильченко Е., Владимир Д. Кремль выслушал ходяков // Российская газета. — 2003. — 20 фев. — № 33 (3147).

<sup>5</sup> Новости Интерфакса. — 2003. — 19 фев.

Отметим, что каждый из органов имеет свои процедурные правила, приспособленные прежде всего к ведомственным интересам. Отсутствие до недавнего времени единого порядка осуществления процедур контроля и надзора, а также слабая законодательная база защиты прав и законных интересов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей от неправомерных действий контрольно-надзорных органов оказывала существенное негативное влияние на становление нормальных рыночных отношений, мешала процессу становления эффективных хозяйственных субъектов. Злоупотребление контрольно-надзорными функциями негативно влияет на предпринимательскую деятельность, в том числе и в сфере малого бизнеса, зачастую парализует инициативу юридических лиц и граждан в расширении сферы производства, оказания услуг и т.п.

До сих пор органы государственного управления не выполняют своей главной задачи по регулированию рыночной экономики — не формируют режим максимального благоприятствования предпринимательскому поведению, соответствующему интересам потребителя.

Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)"<sup>6</sup> (с изменениями от 30 октября 2002 г.) урегулировал процедуры осуществления контроля и надзора в сфере предпринимательской деятельности, что повысит уровень защиты хозяйствующих субъектов от неправомерных действий органов, обладающих административной властью. Этот закон можно считать первым значительным шагом на пути к построению цивилизованной системы административно-правовой защиты юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Огромное значение для государства и общества имеет налоговый контроль. От его эффективности в значительной мере зависят обеспечение равных условий деятельности хозяйствующих субъектов, наполняемость бюджета, удовлетворение материальных потребностей общества. В отличие от многих других видов контроля этот контроль регламентирован законом — Налоговым кодексом — и должен бы быть образцовым.

Между тем, если говорить о качестве, обоснованности налоговых проверок, то эксперты межрегиональной общественной организации "Общество налогоплательщиков", детально изучившие информацию о результатах более 100 налоговых проверок, утверждают, что 60 % решений налоговых органов неправомерны частично или полностью и их можно оспорить.<sup>7</sup> Можно, но не оспаривают: себе дороже.

В настоящей статье хотелось бы остановиться на формальной (процессуальной) стороне проведения налоговых проверок, ибо, как известно, форма неотделима от содержания и влияет на него.

Непосредственно процедуре проверок в Налоговом кодексе посвящено 17 статей. Казалось бы, все наиболее существенные вопросы осуществления контрольных проверок в них должны быть разрешены с учетом интересов государства и налогоплательщиков. Не тут-то было. Согласно Кодексу, налоговая проверка может продолжаться в течение двух месяцев, а в исключительных случаях — в течение трех месяцев (ст. 88, 89). При этом не имеет значения, естественная ли это монополия, крупная фирма, малое предприятие либо мелкий лавочник. Поскольку критерия "исключительности" в Кодексе не дано, фактически любую проверку можно тянуть три месяца.

Но это не все. Оказывается, налоговые органы помимо Кодекса руководствуются ведомственной Инструкцией, согласно которой в срок проверки включается лишь "время фактического нахождения проверяющих на территории налогоплательщика". Если, скажем, проверяющие приходят на проверку раз в неделю, то ее можно растянуть на 60 или 90 недель, а можно и на годы. Как бы отнеслись бы следователи и прокуроры к тому, что в отведенный им законом двухмесячный срок предварительного следствия зачислялось только то время, которое они затратили на производство конкретных следственных действий. Но процессуальные сроки в законодательстве определяются в календарном исчислении. Любопытно, кто и как учитывает часы, фактически проведенные проверяющими на территории налогоплательщика.

Мало того, по Инструкции руководитель налогового органа или его заместитель могут приостановить проверку. Время приостановки, разумеется, в срок проверки тоже не входит.

По результатам рассмотрения материалов проверки руководитель или его заместитель могут принять решение о проведении дополнительных мероприятий налогового контроля, а вышестоящий орган может назначить повторную проверку в порядке контроля работы нижестоящего налогового органа. Таким образом, налогоплательщика превращают в подопытного кролика.

Поскольку налоговая полиция<sup>8</sup> постепенно добилась почти таких же контрольных полномочий, какими обладает налоговая служба, то в любой момент можно ожидать проверяющих и из этого ведомства.

На одном из московских малых предприятий налоговые инспекторы проводили проверку в конце 2000 г. в течение двух месяцев. В середине декабря

<sup>6</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 33 (Часть I). Ст. 3436.

<sup>7</sup> Аргументы и факты. — 2001. — № 3.

<sup>8</sup> В настоящее время функции налоговой полиции переданы органам МВД России.

ря 2000 г. проверяющие наконец объявили, что проверка закончена. Предприятие, хотя и малое, работает успешно, исправно платит налоги. Каких-либо конкретных претензий проверяющие не предъявили. На просьбу сообщить результаты проверки последовало загадочное: "Из акта узнаете ...", — однако акта о результатах проверки до конца января 2001 г. налогоплательщику не предъявили. Проверяющие и позже неоднократно приходили, рылись в документах, звонили с требованием переслать по факсу бухгалтерскую документацию. На просьбу налогоплательщика ознакомить его в конце концов с актом проверки было заявлено, что проверяющие имеют право составлять его в течение двух месяцев после окончания проверки. Оказывается, согласно упомянутой Инструкции, на составление акта о результатах проверки налоговое ведомство действительно предусмотрело своим чиновникам дополнительно еще два месяца независимо от того, выявлены какие-либо нарушения или нет.

Любые проверки психологически явно или подспудно, вольно или невольно воспринимаются проверяемым как недоверие к нему, подозрение в его честности и законопослушности, ущемляют его конституционные права.

В свою очередь проверяющий, чтобы оправдать затраченные на проверку немалые время и средства, стремится во что бы то ни стало выискать негатив. В известном смысле законопослушные налогоплательщики оказываются в худшем положении, чем нарушители: проверки у них превращаются в сплошные длительные финансовые ревизии. Иначе как чиновный беспредел это не назовешь. Какие еще необходимы условия для процветания произвола, поборов, коррупции?

Другой предприниматель рассказывает, что во время выездной проверки в его организацию вместе с проверявшими работниками налоговой инспекции неоднократно приходили и помогали им какие-то люди. В ходе проверки у него тоже изымались бухгалтерские документы. Затем их возвращали. Все это делалось без какой-либо мотивировки и надлежащего оформления. При таких условиях невозможно поручиться за полную сохранность документации, за то, что маркетинговая информация, составляющие коммерческую тайну, не станут достоянием конкурентов или мафиозных структур. И спросить за это потом не с кого.

Таким образом, в настоящее время организация государственного контроля вызывает существенные нарекания. Три четверти всех проверок осуществляют контрольные органы, действующие в системе управления. Запутанность и нестабильность самой этой системы, естественно, влечет такую же неразбериху в системе государственного контроля. Следует отметить, что за последнее время конт-

рольный аппарат значительно вырос. Но не всегда этот численный рост оправдан. Существующая практика образования и организационного подчинения контрольных органов чрезвычайно пестра и противоречива. В работе этих органов много параллелизма и дублирования, отсутствуют налаженные контакты и координация их деятельности. Такие недостатки мешают использовать заложенные в контроле потенциальные возможности для совершенствования управления в экономической сфере.

Первоочередная задача при создании системы государственного контроля состоит в том, чтобы найти оптимальные варианты распределения контрольной деятельности между различными органами с учетом конкретного предназначения каждого из них и потребностей практики. Для правильного разрешения вопросов организационной структуры органов государственного контроля и совершенствования нормативной базы их функционирования необходимо:

- 1) провести "инвентаризацию" всех действующих в исполнительной сфере органов специализированного контроля;
- 2) пересмотреть ведомственные правовые акты по данному вопросу, в соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)";
- 3) усилить ответственность Правительства Российской Федерации за состояние контроля, осуществляемого органами исполнительной власти;
- 4) вывести из состава министерств и других органов исполнительной власти органы с контрольно-надзорными полномочиями, если их соединение в одном органе может привести к коллизиям общегосударственных и ведомственных интересов;
- 5) устранить дублирование контрольных функций, ликвидировать дублирующие контрольные органы;
- 6) унифицировать полномочия контрольно-надзорных органов;
- 7) наладить координацию деятельности контрольных (надзорных) органов.

Сейчас по поручению Правительства в целях устранения так называемого избыточного контроля, дублирования, упорядочения контроля в недрах Минфина России, например, готовится законопроект о финансовом контроле. Однако есть опасность, что на разработку этого документа и его согласование с заинтересованными ведомствами может уйти значительное время.

Кроме того, встает вопрос: как быть с упорядочением налогового, экологического и других видов контроля? Пока на эти вопросы ответа нет. А время и жизнь не терпят.

# СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Алексеев С.В. Маркетинговое право. — М.: Издательство "НОРМА" (Издательская группа "НОРМА-ИН-ФРА-М"), 2002. — (Краткие учебные курсы юридических наук).
2. Алексеев С.В. Маркетинговое право России: Учебник для вузов. — М.: Издательство "НОРМА", 2003.
3. Алексеев С.В. Правовое регулирование маркетинговой деятельности: Учебное пособие для вузов. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003.

УДК 882Ж-95

## О СОЧЕТАНИИ ПЕРЕВОДНОЙ И ОРИГИНАЛЬНОЙ ПРОЗЫ В.А. ЖУКОВСКОГО В "СОБИРАТЕЛЕ" (К ВОПРОСУ ОБ ЭВОЛЮЦИИ ПРОЗЫ ПИСАТЕЛЯ)

И.А. Айзикова\*, И.А. Матвеев\*\*

\*Томский государственный университет, Томский политехнический университет\*\*

Первое исследование прозы В.А. Жуковского из его журнала "Собиратель" (1829, №№ 1 и 2) включает анализ как переводных, так и оригинальных прозаических сочинений писателя (в том числе и архивных материалов, ранее не публиковавшихся и не изучавшихся). В статье поставлена проблема их сочетания как выражения особенностей художественного мышления Жуковского, тяготеющего к синтетизму. Исследование позволяет глубже понять своеобразие поздней прозы Жуковского и тех процессов в отечественной прозе первой половины XIX века, генератором которых являлся первый русский романтик.

В 1829 г. выходят в свет два номера альманаха "Собиратель". Работа Василия Андреевича Жуковского над ним была тесно связана с его деятельностью в роли воспитателя наследника престола, Великого Князя Александра Николаевича, и вместе с тем отражала процесс художественной эволюции писателя, как его поэзии, так и прозы. С одной стороны, это было издание, близкое, как указывает А.С. Янушкевич, "к распространенному в просветительской литературе журналу одного автора, своеобразному "зеркалу мудрости" [1, С. 482–483], с другой стороны, это был новый эксперимент Жуковского — создание *книги* сложной жанрово-родовой природы. "Собиратель" запечатлел поиски Жуковским новых, синтетических форм словесного искусства. Из выписок, переводов и собственных сочинений, из стихов и прозы рождается художественно-философское целое, *книги* — с очень показательным названием "Собиратель". Этим уже подчеркивалось новое качество художественного мышления и творчества писателя, где постепенно зарождалась идея *цельной философии жизни, общего начала*, что закономерно влекло за собой тяготение к эпосу, к прозе. Причем в "Собирателе" были собраны произведения, напоминавшие о достижениях Жуковского-прозаика 1800–1820-х гг. (переводная и оригинальная сюжетная, собственно художественная проза /повесть, притча, анекдот/) и обозначавшие перспективу его развития в 1830–1840-е гг. (философс-

ко-публицистические статьи, мысли и замечания, также переводные и оригинальные). Жуковский-прозаик заявляет в "Собирателе" о своей эволюции, о повороте к новой прозе.

Сохранившиеся в архиве писателя подготовительные материалы к альманаху [2] позволяют проследить сам процесс работы Жуковского над "собираем" "Собирателя". Судя по разработанному "Плану журнала", в нем намечались следующие отделы: "Отрывки", "Выписки", "Переписка", "Анекдоты", "Смесь" [2, Л. 1]. Все они предполагают обращение к разным формам сознания с целью создания из фрагментов, из своего и чужого, из единичного и конкретного — общего и целого, некой единой концепции, в которой увязывались бы в один узел проблемы истории, философии, творчества, воспитания. Изначально автор "Собирателя" ставит перед собой познавательные-творческие задачи, решение которых направлено на самостроение, на обретение духовного опыта.

Для начала скажем о составе корпуса прозаических сочинений, вошедших в "Собиратель". Это произведение философско-исторического, нравственно-этического содержания, как переводные, так и оригинальные, представляющие содержание отдела "Отрывки"<sup>1</sup>. Интересным является и состав второго отдела — "Выписки", реализованного в соответствии с планом журнала<sup>2</sup>. Он представляет собой сделанную Жуковским подборку мыслей и афориз-

<sup>1</sup> Не все статьи, готовившиеся для «Собирателя», были в нем опубликованы. Например, «Письмо от 2 июня 1829 г.» было опубликовано позднее в «Муравейнике» (1831. — № 2) под заглавием «Письмо к издателю», а статьи «Свет и любовь», «Эпаминонд», «Вступление» к повести «Подмосковная деревня» и несколько неозаглавленных статей («Дионисий торжествовал в Сиракузах ...», «После двадцатилетнего царствования Марк Аврелий кончил дни свои в Вене ...», «Русский государь должен ...» и «Бывают смутные времена ...») вообще остались неопубликованными.

<sup>2</sup> Других отделов в «Собирателе», вопреки плану, нет.