

УДК 351:338

ББК 67.401.11+65.290

DOI 10.22394/1682-2358-2019-3-49-56

I.A. Yemelyanova, Candidate of Sciences (Law), Docent of the Civil Law and Proceedings Department, Povolzhsky Institute of Management named after P.A. Stolypin, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

STATE REGULATION OF ENTREPRENEURIAL ACTIVITY: THE RATIO OF DIRECT AND INDIRECT METHODS

The problems of improving state regulation of entrepreneurial activity are studied. The need to expand the stimulating effect on the activities of economic entities is justified.

Key words and word-combinations: government regulation methods, entrepreneurial activity, stimulation, small business, self-employed citizens, tax regime.

И.А. Емельянова, кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса Поволжского института управления имени П.А. Столыпина — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: smagina@yandex.ru)

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: СООТНОШЕНИЕ ПРЯМЫХ И КОСВЕННЫХ МЕТОДОВ

Аннотация. Исследуются проблемы совершенствования государственного регулирования предпринимательской деятельности. Обосновывается необходимость расширения стимулирующего воздействия на деятельность хозяйствующих субъектов.

Ключевые слова и словосочетания: методы государственного регулирования, предпринимательская деятельность, стимулирование, малый бизнес, самозанятые граждане, налоговый режим.

Сегодня даже самые ярые противники вмешательства в экономические процессы не оспаривают необходимости государственного регулирования предпринимательской деятельности. В любой стране существуют задачи, обеспечить решение которых сможет только государство: это проблемы экологической безопасности, охраны труда, доступности для населения основных товаров и услуг и другие.

Общего мнения ученых и практиков по поводу пределов и методов вмешательства государственных структур в деятельность хозяйствующих субъектов пока не выработано. Одни авторы считают, что государство не должно препятствовать самостоятельному развитию экономики и, следовательно, его вмешательство в современные экономические процессы необходимо минимизировать [1; 2]. Другие исследователи убедительно доказывают целесообразность активного участия государства в развитии экономики страны, но с учетом рыночных законов [3; 4]. На наш взгляд, в настоящее время экономика России нуждается в существенном воздействии со стороны государства. Согласимся с авторами, убежденными в том, что функции прямого управленческого воздействия на предпринимательскую деятельность отходят на второй план и от жесткого регулирования общественных отношений в данной сфере следует переходить к расширению свободы хозяйствующих субъектов [4]. Именно модернизация способов воздействия на экономические процессы является, по нашему мнению, залогом эффективности государственного регулирования предпринимательской деятельности.

Все методы регулирования предпринимательской деятельности принято делить на прямые (административные) и косвенные (экономические) [5, с. 115]. Прямые методы предполагают издание государством жестких властных предписаний, за нарушение которых предусмотрены меры административной или уголовной ответственности. К числу таких методов можно отнести государственную регистрацию хозяйствующих субъектов, лицензирование их деятельности, антимонопольное регулирование бизнеса, государственный контроль (надзор) и другое. Использование косвенных методов предусматривает установление определенных льгот и гарантий для некоторых категорий предпринимателей, которых государство считает нужным поддержать в сложившихся условиях. Так, косвенные меры воздействия могут использоваться в отношении социально незащищенных слоев населения (безработных, молодых специалистов, многодетных и т.п.) либо предпринимателей, действующих в определенных отраслях народного хозяйства (сельское хозяйство, ремесленничество) или в пределах определенной территории (в Республике Крым, в Калининграде и др.). В числе мер косвенного регулирования можно отметить налоговые льготы для отдельных категорий предпринимателей, льготное кредитование субъектов малого бизнеса, льготы и гарантии при получении указанными субъектами оборудования в лизинг и другое.

В контексте необходимости совершенствования государственного регулирования экономики возникает вопрос о соотношении способов прямого и косвенного воздействия государства на предпринимательскую деятельность. С одной стороны, сегодня часто упоминается об увеличении количества льгот, предоставляемых предпринимателям. С другой — преобладание прямого регулирования в данной сфере очевидно, поскольку практически все предприниматели подвергаются таким способам воздействия, как государственная регистрация, налогообложение, государственный контроль (надзор), многие проходят через процедуры лицензирования деятельнос-

ти, обязательной сертификации продукции и т.д. Далекое не каждый предприниматель использует льготы, гарантированные государством, но нельзя отрицать, что государство в настоящее время расширяет сферу применения метода стимулирования.

Так, серьезной трансформации подвергается один из традиционных прямых методов государственного регулирования предпринимательской деятельности — лицензирование, урегулированное Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» [6]. Лицензия, выдаваемая соответствующим государственным органом, дает хозяйствующим субъектам разрешение на осуществление указанного в ней вида деятельности при соблюдении лицензионных требований, гарантируя потребителю безопасность и качество товаров, работ, услуг, производимых (оказываемых, выполняемых) лицензиатом. Лицензирование как метод государственного регулирования давно известен и понятен предпринимателям, однако за последние десять — пятнадцать лет количество лицензируемых видов деятельности уменьшилось более чем вдвое.

Такая тенденция обусловлена не только объединением видов деятельности, подлежащих лицензированию, но и переходом к иному способу воздействия на предпринимательскую и иную экономическую деятельность — саморегулированию. Понятие саморегулирования закреплено в ст. 1 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» [7]. На практике саморегулирование выражается в объединении субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности в некие сообщества — саморегулируемые организации, которые осуществляют регулирование соответствующего вида деятельности путем разработки специальных стандартов и правил, контроля за их исполнением и т.п.

Саморегулирование имеет следующие преимущества перед лицензированием:

- снижение объема затрат из государственного бюджета на осуществление лицензирования в соответствующих сферах;
- ограничение возможностей для коррупции в органах власти;
- возможность более гибко формировать стандарты и условия осуществления соответствующих видов деятельности, адаптировать их к сложившейся рыночной ситуации.

В то же время некоторые исследователи отмечают, что саморегулирование не означает полной свободы от государства, а предполагает освобождение государства от избыточных функций, которые могут реализовывать саморегулируемые организации [8, с. 44].

Наряду с многочисленными положительными аспектами саморегулирование имеет и некоторые проблемные стороны. Исторически в развитых странах объединения предпринимателей возникали по инициативе хозяйствующих субъектов при отсутствии государственного регулирования в соответствующей сфере, а в современной России саморегулирование введено государством вместо известного и привычного лицензирования. Отсутствует готовность предпринимателей к такому методу регулирования, а также имеются проблемы

адаптации к новым подходам регулирования предпринимательских отношений не только у предпринимателей, но и у государства, и у потребителей [9, с. 5]. Более того, по мнению некоторых хозяйствующих субъектов, нередко саморегулируемая организация становится лишь структурой, которая предоставляет предпринимателю возможность выйти на рынок при уплате вступительного взноса. Соответственно, такое саморегулирование воспринимается как дополнительный административный барьер. Тем не менее подавляющее большинство авторов сходятся во мнении о целесообразности расширения сферы действия саморегулируемых организаций. Однако, на наш взгляд, не стоит форсировать события в процессе развития саморегулирования: следует дать предпринимателям время на то, чтобы разобраться в механизмах деятельности саморегулируемых организаций; и, конечно, нельзя отказываться от лицензирования тех видов деятельности, в которых прямое вмешательство государства обоснованно и целесообразно. Таким образом, саморегулирование как метод государственного регулирования не может полностью заменить лицензирование и должно использоваться только в тех сферах, где оно будет работать лучше, чем меры прямого государственного воздействия.

Тенденция расширения косвенного регулирования прослеживается и в сфере налогообложения, которое в настоящее время претерпевает преобразования, имеющие целью стимулировать развитие малого бизнеса. К числу льгот, предоставляемых малым предприятиям, можно отнести возможность выбора режима налогообложения и снижение налоговой ставки. Последняя льгота используется, например, для стимулирования активности предпринимателей на территории Республики Крым и города федерального значения Севастополя. Для хозяйствующих субъектов, применяющих упрощенную систему налогообложения, законами данных регионов налоговая ставка может быть уменьшена до 3% в случае, если объектом налогообложения являются доходы, уменьшенные на величину расходов.

Налоговый кодекс РФ предусматривает для малых предприятий такую льготу, как налоговые каникулы. В соответствии с п. 4 ст. 346.20 НК РФ законы субъектов РФ могут установить налоговую ставку в размере 0% для впервые зарегистрированных после вступления в силу указанных законов налогоплательщиков — индивидуальных предпринимателей, и осуществляющих предпринимательскую деятельность в производственной, социальной и (или) научной сферах, а также в сфере оказания бытовых услуг населению.

Соответствующее положение закреплено в Законе Саратовской области от 28 апреля 2015 г. № 57-ЗСО, согласно которому до конца 2020 г. в регионе действуют двухлетние «налоговые каникулы» для впервые зарегистрированных индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность в производственной, социальной и (или) научной сферах, а также в сфере оказания бытовых услуг населению и применяющих упрощенную или патентную системы налогообложения. Аналогичные льготы введены и в других субъектах РФ (законы города Москвы от 18 марта 2015 г. № 10; Пензенской области от 4 марта 2015 г. № 2684-ЗПО, Самарской Губернской Думы от 30 декабря 2015 г. №140-ГД, Московской области от 9 апреля 2015 г. №48/2015-ОЗ)

[10]. Налоговые каникулы являются одним из наиболее действенных методов государственного регулирования предпринимательской деятельности, способных стимулировать экономическую активность граждан в соответствующих сферах и содействовать сокращению теневого сектора российской экономики. Однако существуют факторы, которые могут помешать достижению положительного эффекта от введения налоговых каникул. Во-первых, они действуют только два налоговых периода — этого недостаточно в условиях нестабильности налогового законодательства. Во-вторых, необходимо учитывать психологию предпринимателя, который некоторое время не платил налоги. Для лиц, использующих рассматриваемую льготу, целесообразнее предусмотреть переходный период, в течение которого они должны будут платить налог по сниженной ставке. Следует дать предпринимателю четкое представление о том, что ожидает его в течение ближайших пяти — семи лет и не менять установленные правила.

Еще одной проблемой государственного регулирования предпринимательской деятельности являются изменения, происходящие в сфере государственного контроля (надзора). В настоящее время общая тенденция развития нормотворчества в данной сфере такова: законодатель стремится сократить объем административного воздействия на бизнес, в связи с чем Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ [11] предусматривает ряд гарантий для предпринимателей: проведение плановых проверок не чаще, чем один раз в три года, обязательное уведомление предпринимателя перед проведением таких проверок, ограничение сроков проведения проверок и т.д. В 2015 г. в указанный Закон введены положения о так называемом риск-ориентированном подходе, благодаря которому количество проводимых проверок существенно сократится. Риск-ориентированный подход может применяться в отношении видов контроля (надзора), включенных в перечень, утвержденный постановлением Правительства РФ от 17 августа 2016 г. № 806 [12]. В рамках указанных видов контроля (надзора) всех хозяйствующих субъектов делят на шесть классов на основании разработанных контролирующими органами критериев и частота проведения плановых проверок будет определяться в зависимости от класса опасности. Аналогичный порядок проведения плановых проверок используется во многих развитых странах. Высокую популярность риск-ориентированного подхода (по сравнению с традиционным контролем) обеспечивает его сосредоточенность на зонах повышенного риска, что позволяет вовремя принять превентивные меры, выявить и устранить слабые места и тем самым избежать негативных последствий реализации риска [13].

На наш взгляд, такой подход наряду с преимуществами в виде экономии государственных ресурсов имеет также некоторые недостатки. Например, вызывает сомнения возможность разработки критериев, которые позволят объективно распределить предпринимателей по категориям в зависимости от степени опасности. Представляется, что для этого необходима хотя бы одна плановая проверка, проведенная в отношении соответствующего предпринимателя.

Особый общественный резонанс сегодня приобретают вопросы, связанные с выбором методов государственного регулирования деятельности так называемых самозанятых граждан. Необходимость борьбы с «теневой» занятостью в первую очередь обусловлена тем, что она наносит значительный ущерб российской экономике, поскольку нелегально работающие граждане не платят налоги, но пользуются государственными социальными гарантиями (получают медицинские, образовательные и иные услуги). Кроме того, государственные органы не имеют возможности проверить соблюдение самозанятыми гражданами установленных законодательством норм санитарной, пожарной и иной безопасности.

Современное законодательство не содержит четкого определения понятия «самозанятые граждане», однако анализ Налогового кодекса РФ и ряда подзаконных актов позволяет утверждать, что самозанятые граждане — это физические лица, не являющиеся индивидуальными предпринимателями и оказывающие услуги физическим лицам для личных, домашних или иных подобных нужд без привлечения наемных работников. Таким образом, основным признаком, отличающим самозанятых от иных лиц, является отсутствие трудовых отношений: самозанятый не выступает ни в качестве работодателя, ни в качестве работника, оказывая услуги самостоятельно.

Еще одним важным признаком, выделяющим самозанятых граждан из числа иных категорий лиц, является осуществления ими видов деятельности, указанных в законодательстве. Так, п. 70 ст. 217 Налогового кодекса РФ установлены следующие виды услуг, оказываемых самозанятыми гражданами:

- присмотр и уход за детьми, больными, лицами, достигшими возраста восьмидесяти лет, а также иными лицами, нуждающимися в постоянном постороннем уходе по заключению медицинской организации;
- репетиторство;
- уборка жилых помещений, ведение домашнего хозяйства.

Кроме того, субъекты РФ могут самостоятельно устанавливать другие виды услуг для личных, домашних и (или) иных подобных нужд. Так, Законом Саратовской области от 22 ноября 2017 г. № 114-ЗСО представленный перечень дополнен следующими видами деятельности: работы строительные отделочные, деятельность в области фотографии, организация обрядов (свадеб, юбилеев), в том числе музыкальное сопровождение, ремонт компьютеров и периферийного компьютерного оборудования, ремонт электронной бытовой техники, ремонт бытовых приборов, домашнего и садового инвентаря, предоставление парикмахерских услуг [14].

Представляется целесообразным расширить перечень видов деятельности, осуществляемых самозанятыми гражданами, включив в него такие направления, как фото- и видеосъемка, дизайнерская обработка и монтаж материала, аниматорские услуги, парикмахерские услуги, услуги частных извозчиков и т.п.

С 1 января 2019 г. вступил в силу Федеральный закон от 27 ноября 2018 г. № 422-ФЗ [15]. Эксперимент по внедрению нового вида налога будет проводиться до 31 декабря 2028 г. включительно. Чрезвычайно важным положением данного Закона является то, что в течение десяти лет проведения экспери-

мента в Закон не могут вноситься изменения в части увеличения налоговых ставок и (или) уменьшения предельного размера доходов, учитываемого при исчислении налоговой базы.

Применять специальный налоговый режим вправе физические лица, в том числе ИП и получающие доходы от деятельности, при которой они не вступают в трудовые отношения. В числе условий, препятствующих применению данного специального режима, указываются следующие обстоятельства: реализация подакцизных товаров и товаров, подлежащих обязательной маркировке; добыча и (или) реализация полезных ископаемых; получение доходов, превышающих в текущем календарном году 2,4 млн рублей. Налоговым периодом признается календарный месяц. Налоговые ставки установлены в размере 4%, если реализация товаров (выполнение работ или оказание услуг) осуществляется гражданам, и 6%, если реализация товаров (выполнение работ или оказание услуг) осуществляется индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам.

На наш взгляд, введение нового специального налогового режима в порядке эксперимента следует в целом оценить положительно, поскольку это позволит апробировать его в регионах и затем с учетом выявленных ошибок либо распространить на всей территории России, либо отказаться от его использования. В качестве недостатка предложенного специального режима следует отметить чрезмерно высокий, по мнению некоторых экспертов, уровень налоговых ставок. По нашему мнению, размер налоговых ставок в данном случае должен быть заметно ниже уровня ставок, исчисляемых в рамках упрощенной системы налогообложения.

Итак, анализ изменений, происходящих в сфере правового регулирования предпринимательской деятельности, свидетельствует о том, что в настоящее время государство стремится перенести акцент с прямых методов государственного регулирования на способы косвенного воздействия на деятельность хозяйствующих субъектов. Однако для полноценного развития бизнеса и привлечения иностранных инвесторов недостаточно законодательно установить необходимые льготы, требуется гарантировать стабильность социально-экономической и политической ситуации в стране, обеспечить прозрачность административных процедур, снизить уровень коррупции в органах власти и тем самым повысить степень доверия граждан к государству. Важнейшим условием эффективного развития бизнеса в любом государстве является поступательный характер изменений, вносимых в налоговую и административную систему государственного регулирования предпринимательской деятельности. В связи с этим льготный режим, установленный для отдельных категорий хозяйствующих субъектов, должен быть рассчитан на длительный срок. Только в этом случае предприниматель сможет не только успешно начать бизнес, но и обеспечить его устойчивое развитие, стать полноценным участником хозяйственного оборота. Напротив, постоянная смена «правил игры» существенно снижает эффективность мер, направленных на поддержку и развитие бизнеса.

Библиографический список

1. *Андерсон Р.* Просто не стой на пути: как государство может помочь бизнесу в бедных странах / пер. с англ. Е. Артемовой. М., 2012.
2. *Исмагилов Р.Ф.* Свобода выбора пути развития экономики как непознанная государственная необходимость // Правовое поле современной экономики. 2013. № 10. С. 11–26.
3. *Кондрат Е.Н.* Государство и рынок в финансовой сфере // Юридическая наука: история и современность. 2015. № 1. С. 132–142.
4. *Фирсова Е.А., Фирсов С.С., Фирсов С.А.* Сущность и пределы государственного регулирования предпринимательской деятельности в России // Инновационный потенциал Тверского региона: сборник научных трудов / под ред. Е.А. Фирсовой, С.В. Жукова. Тверь. 2017. С. 3–13.
5. Предпринимательское право Российской Федерации / под ред. Е.П. Губина, П.Г. Лахно. М., 2017.
6. О лицензировании отдельных видов деятельности: Федер. закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.
7. О саморегулируемых организациях: Федер. закон от 1 дек. 2007 г. № 315-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6076.
8. *Юрьева Т.В., Миронюк Н.Ю.* Саморегулирование: история вопроса и перспективы развития // Экономический анализ: теория и практика. 2011.
9. *Лескова Ю.Г.* Концептуальные и правовые основы саморегулирования предпринимательских отношений. М., 2013.
10. URL: <https://www.nalog.ru/tn64/>
11. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федер. закон от 26 дек. 2008 г. № 294-ФЗ // СЗ РФ. 2008. № 52, ч. 1. Ст. 6249.
12. О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 17 авг. 2016 г. № 806. URL: <http://www.pravo.gov.ru>
13. *Орлова О.Е.* Риск-ориентированный подход и области его применения / Руководитель автономного учреждения. 2017. № 10. С. 37–46.
14. URL: <http://konsultant.saratov.gov.ru/documents/93242>
15. О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» в городе федерального значения Москве, в Московской и Калужской областях, а также в Республике Татарстан: Федер. закон от 27 нояб. 2018 г. № 422-ФЗ // СЗ РФ. 2018. № 49, ч. 1. Ст. 7494.