**Московская государственная юридическая академия**

**C:\Users\Pavel\AppData\Local\Temp\Rar$DIa0.619\media\image1.png**



**На правах рукописи**

**Потапов Константин Александрович**

**Административно-правовое регулирование  
предпринимательской деятельности юридических лиц  
12.00.14 - Административное право, финансовое право,  
информационное право**

*\*

**Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук**

**Научный руководитель:**

**Академик РАЕН, заслуженный деятель науки РФ, доктор юридических наук, профессор Ю.М. Козлов**

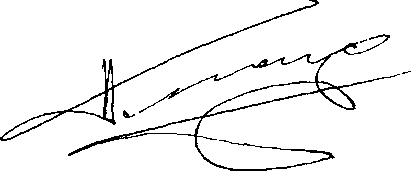
**І**

'

с

\_ V

**Москва - 2002**



**Общая характеристика диссертации 3**

**Глава 1. Сущность административно-правового регулирования предпринимательской деятельности юридических лиц.**

[**§1.** Юридическое лицо как субъект административного права 13](#bookmark2)

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| §2. | Содержание | административно-правового регулирования | |
| предпринимательской | | деятельности | юридических |
| лиц., |  |  | 41 |
| §з. | Соотношение административно-правового и | | гражданско-правового |

регулирования предпринимательской деятельности юридических лиц 55

[**§4.** Границы административно-правового регулирования предпринимательской деятельности юридических лиц 64](#bookmark6)

[**Глава 2. Механизм административно-правового регулирования предпринимательской деятельности юридических лиц** 80](#bookmark7)

**§1.** Формы административно-правового регулирования предпринимательской деятельности юридических лиц. Особенности отношений, возникающих в сфере предпринимательской деятельности и подлежащих административно­

правовому регулированию 81

§2. Создание и ликвидация юридических лиц, их государственная регистрация,

лицензирование предпринимательской деятельности 111

§3. Государственный контроль над предпринимательской деятельностью

юридических лиц 139

[**§4.** Меры административного принуждения, применяемые к юридическим лицам - субъектам предпринимательской деятельности 157](#bookmark13)

[**Заключение 191**](#bookmark14)

**Список использованных нормативных актов 192**

[**Список использованной литературы** 198](#bookmark15)

з

**Общая характеристика диссертации.**

**Актуальность исследования.** В результате постоянной реорганизации системы государственного управления и системы органов исполнительной власти в Российской Федерации в течение последних десяти лет появились основания говорить о том, что имеет место перераспределение государственно­управленческих функций: “происходит сокращение объектов

непосредственного государственного управления и усиливается тенденция государственного регулирования”.1 Значение государственного регулирования достаточно заметно возросло как в теории, так и в законодательстве. Во время существования СССР, когда государство играло основную и решающую роль в преобразовании экономических отношений, прямой административный метод в области государственного управления обладал приоритетным значением в сфере практического осуществления административной деятельности в области экономики. В настоящее время Конституция РФ исключает возможность напрямую использовать метод прямого администрирования в экономической сфере (в том числе в сфере предпринимательской деятельности, подчеркивая свободу ее осуществления), но в то же время не отрицает возможность использования государственного регулирования путем выработки единой государственной политики, установления порядка осуществления контроля и надзора в этой области, а также с помощью иных методов.

Таким образом, на законодательном уровне произошел переход в области управления экономикой - от прямого администрирования - к государственному административному регулированию.

Итак, в настоящее время “государство, регулируя экономику, само не превращается в предпринимателя, а остается организацией политической. Оно непосредственно не осуществляет предпринимательской деятельности,, не производит товара, не реализует его, не извлекает прибыли, оно только по

необходимости организует в лице соответствующих органов эти процессы: издает нормативные акты в области экономики (законодательная власть), организует исполнение (исполнительная власть), разрешает предпринимательские споры”[[1]](#footnote-1).

Как отмечал Г.В. Атаманчук, «комплекс свойств управляемых объектов, особенно таких, как самоактивность, целенаправленность, приспособляемость, способность к самоуправлению, определяет **меру** управляющих воздействий со стороны государства. Чем **развитее** управляемые объекты, чем сильнее и рациональнее проявляются их свойства, тем меньше они нуждаются в государственном управлении, тем само управление может быть "мягче" и сводиться лишь к управляющим воздействиям координационного характера».[[2]](#footnote-2)

Начиная с момента принятия Части 1 Гражданского кодекса РФ, особую важность приобрела необходимость государственного регулирования предпринимательской деятельности, причем не только граждан, но и таких легальных образований, выступающих в качестве объектов управления как юридические лица. В праве советского периода в рамках института юридического лица, в основном, существовали организации, учреждавшиеся государством. Соответственно, государство в лице своих органов осуществляло управление данными юридическими лицами как в области определения основных направлений их деятельности, так и в области распоряжения имуществом этих организаций (что естественно, так как это имущество находилось в государственной собственности, а самому лицу предоставлялось на праве, отличном от права собственности (ограниченном).

В связи с появлением предоставленной на законодательном уровне возможности создавать такого рода легальные конструкции (юридические лица) иным субъектам права (гражданам - физическим лицам), а также предоставления им права осуществлять предпринимательскую деятельность, изменилась как сама направленность, так и реальное выражение государственного регулирования в области предпринимательской деятельности юридических лиц.

В связи с этим, необходимо четко осознать: насколько деятельность таких объектов административно-правового регулирования как юридические лица нуждается в государственном регулировании, насколько они способны «к рациональному самоопределению и саморегулированию своих внешних взаимосвязей»[[3]](#footnote-3), содержится ли в них «объективная потребность и интерес в государственном управлении».[[4]](#footnote-4)

«Когда... такие потребности и интересы в различных видах человеческих отношений, деятельности и социальных ролей наличествуют, государство обязано на них откликаться, вырабатывать и практически реализовывать адекватные им управленческие решения и действия»[[5]](#footnote-5).

Таким образом, нельзя не отметить актуальность избранной темы, в связи с нижеследующим:

1. Существует объективная необходимость исследования изменившегося на настоящий момент содержания государственного регулирования предпринимательской деятельности юридических лиц, в связи с изменением самих объектов управления, а также сущности такого объекта административного права, одновременно являющегося и его субъектом, как юридическое лицо.
2. Также необходимо определиться, насколько существующий уровень государственного регулирования предпринимательской деятельности юридических лиц достаточен в современных условиях для достижения целей, установленных государством в рамках такого регулирования, в каком объеме государство должно осуществлять свое регулирующее воздействие в сфере предпринимательской деятельности юридических лиц для достижения вышеуказанных целей.
3. Кроме того, в рамках настоящего научного исследования необходимо ответить на немаловажный вопрос - насколько развиты сами юридические лица как объекты (субъекты) административного права, каким образом проявляются их свойства и насколько их деятельность нуждается в государственном регулировании.

**Состояние научной разработанности проблемы.** Различные аспекты проблемы административно-правового регулирования предпринимательской деятельности юридических лиц всегда служили объектом внимания со стороны представителей различных отраслей науки - экономической, гражданско- правовой, административно-правовой и т.п.

В то же время, большинство научных исследований в этой области относятся к советскому периоду и посвящены, в основном, разработке содержания понятия статуса юридического лица в административном и гражданском праве, а также в исследовании сущности функций государственных органов при осуществлении государственного управления организационно подчиненными им юридическими лицами (например, труды Алехина А.П., Бахраха Д.Н., Бачило И.Л., Венедиктова А.В., Демина А.В., Лаптева В.В., Козлова Ю.М., Мицкевич Л.А., Ноздрачева А.Н., Попова Л.Л., Салищевой Н.Г.,

*•у*

Тихомирова Ю.А., Хазанова С.Д., Хаманевой Н.Ю., и других .

Что касается настоящего времени, то для него характерно отсутствие комплексных исследований по проблемам административно-правового регулирования предпринимательской деятельности юридических лиц в Российской Федерации. В основном, преобладают научные публикации, которые посвящены анализу отдельных аспектов административно-правового [[6]](#footnote-6)

о

регулирования экономики в целом или же проблема государственного регулирования предпринимательской деятельности юридических лиц рассматривается с точки зрения предпринимательского и гражданского права.[[7]](#footnote-7) [[8]](#footnote-8)

Достаточно близкой к теме настоящего исследования стала диссертация на соискание степени кандидата юридических наук Мельгунова В.Д. «Административно-правовые режимы в сфере предпринимательской деятельности»1 °.

В настоящее время в законодательстве Российской Федерации до сих пор не сформирована единая система понятий, с помощью которой можно было бы обеспечить единообразие в понимании форм административно-правового регулирования экономики, а также предпринимательской деятельности юридических лиц.

В различных нормативных правовых актах Российской Федерации, в том числе в федеральных законах, принятых для урегулирования взаимоотношений между органами исполнительной власти и субъектами предпринимательской деятельности (в том числе юридическими лицами) в отдельных областях, до сих пор отсутствует единообразное применение и подход к соотношению терминов «государственное управление» и «государственное регулирование». Эта проблема напрямую имеет отношение ко всему государственному и административно-правовому регулированию предпринимательской деятельности, и, в частности, предпринимательской деятельности юридических лиц.

Помимо вышесказанного, законодательство Российской Федерации содержит ряд пробелов непосредственно в части административно-правового регулирования. Так, до настоящего времени не принят федеральный закон о федеральных органах исполнительной власти, который должен стать основой для всего ведомственного подзаконного регулирования.

Учитывая вышеизложенное состояние проблем в области административно-правового регулирования предпринимательской

деятельности юридических лиц, в настоящей диссертации сделана попытка разработать единый подход к административно-правовому регулированию в сфере предпринимательской деятельности юридических лиц, выделить сущность и основные характеристики понятия юридического лица и его правового статуса в административном праве, а также выявить, каким образом изменился уровень государственного регулирования предпринимательской деятельности юридических лиц, и в какой степени они нуждаются в таком регулировании.

**Объект и предмет исследования.** Объектом исследования в настоящей диссертации является совокупность правовых норм и общественных отношений, которые связаны с реализацией функций исполнительной власти в сфере экономики.

В свою очередь, предметом исследования в настоящей диссертации являются общественные отношения, которые возникают между органами исполнительной власти, а также их должностными лицами и юридическими лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность в связи с административно­правовым регулированием в данной области.

**Цели и задачи диссертационного исследования.**

Целью настоящей диссертации является исследование теоретических междисциплинарных, а также организационно-правовых основ административно­правового регулирования предпринимательской деятельности юридических лиц, в том числе административно-правового статуса юридических лиц и реализации ими в рамках своего статуса прав и обязанностей в отношениях с органами исполнительной власти, осуществляющими государственное регулирование их деятельности (в том числе предпринимательской) в условиях рыночной экономики и свободы предпринимательства.

Достижение поставленной цели предполагает попытку решения следующих задач:

1. Выявление общих принципов административно-правового регулирования предпринимательской деятельности юридических лиц в РФ;
2. Выявление пробелов в сфере административно-правового регулирования предпринимательской деятельности юридических лиц;
3. Выработка предложений по внесению в действующее законодательство изменений, которые позволят усовершенствовать административно­правовое регулирование предпринимательской деятельности в РФ;
4. Проведение исследования административно-правового статуса

юридического лица как участника административных правоотношений;

1. Проведение исследования соотношения и сочетания норм

административного, гражданского, а также ряда других отраслей права в правовом регулировании предпринимательской деятельности

юридических лиц;

1. Исследование содержания компетенции органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление административно-правового регулирования предпринимательской деятельности юридических лиц;
2. Исследование понятия “административно-правовое регулирование предпринимательской деятельности юридических лиц, выявление его видов, методов, средств и форм осуществления.

**Методологическая основа исследования.** При осуществлении

диссертационного исследования использовались общенаучные методы, в том числе исторический, системно-структурный, формально-логический, сравнительного правоведения. В связи с особенностями исследуемых в настоящей диссертации вопросов, многие положения раскрываются в качестве междисциплинарных. Поэтому в настоящей работе используется ряд разработок общей теории государства и права, экономической теории, теории государственного управления, предпринимательского и гражданского права. Границы исследования, тем не менее, определяются его общей административно­правовой направленностью. Работа выполнена на основе действующего административного и гражданского законодательства, а также иных нормативных правовых актов, как федеральных, так и субъектов РФ.

В качестве теоретической основы при написании настоящей диссертации использованы труды видных российских ученых-юристов: Адушкина Ю.С., Багишаева З.А., Братусь С.Н., Венедиктова А.В., Григорьева Б.В., Гримм Д.Д., Калмыкова Ю.Х., Козлова Ю.М., Коркунова Н.М., Курбатова А.Я., Лаптева В.В., Манохина В.М., Попандопуло В.Ф., Попова Л.Л., Тихомирова Ю.А., Якимова В.Ю.

**Научная новизна диссертационного исследования** определяется прежде всего тем, что оно является одной из первых научных работ, в которой на современном уровне подвергнут главным образом административно­правовому анализу комплекс общих и конкретных проблем, выражающих сущность, формы и содержание государственного регулирования предпринимательской деятельности юридических лиц с учетом специфики изменившейся в Российской Федерации

В диссертации сформулирован **ряд положений и выводов, выносимых на защиту:**

1. Признание юридического лица в своей сущности смешанным объектом правового регулирования - с одной стороны, оно создается, действует и прекращается в рамках административного права, а с другой стороны - может участвовать в правоотношениях, отличных от административных. Обоснование основных характеристик юридического лица, выступающего в качестве объекта административно-правового регулирования.
2. Определение содержания и характеристика форм административно­правового регулирования предпринимательской деятельности юридических лиц. Обоснование особенностей отношений, возникающих в сфере предпринимательской деятельности и подлежащих административно-правовому регулированию.
3. Определение содержания, субъектного состава и границ

административно-правового регулирования предпринимательской

деятельности юридических лиц.

1. Характеристика механизма административно-правового регулирования предпринимательской деятельности юридических лиц.
2. Характеристика особенностей государственного контроля и надзора за предпринимательской деятельностью юридических лиц.
3. Обоснование и классификация мер административного принуждения, применяемых к юридическим лицам как субъектам предпринимательской деятельности с учетом того, чтобы они не препятствовали бы развитию рыночных отношений, а также самостоятельности субъектов предпринимательской деятельности, и давали бы возможность для развития конкуренции в данной области и т.д.

**Теоретическая значимость работы** состоит в том, что изложенные в настоящей диссертации теоретические положения и выводы обобщают сформированный в этой области научный материал, посвященный административно-правовому регулированию предпринимательской деятельности, в том числе и такой деятельности юридических лиц, кроме того осуществлен анализ как действующего законодательства, так и новейшего нормативного материала, не вступившего в силу на момент написания настоящей работы и вводящего новые принципы и подходы к правовому регулированию предпринимательской деятельности юридических лиц, даны определения множества понятий, используемых в этой области. Основные положения и выводы настоящей диссертации могут быть использованы в дальнейших научных разработках, а также и в учебном процессе.

**Практическая значимость** настоящей диссертации состоит в обосновании положений, позволяющих сделать вывод о том, что в области правового регулирования предпринимательской деятельности юридических лиц как института гражданского права большое значение и вес имеет административное право. Выводы, сделанные в настоящем исследовании могут быть использованы, как уже говорилось выше в дальнейших научных разработках и в учебном процессе.

**Апробация результатов исследования.** Наиболее яркие элементы настоящей диссертации отражены в опубликованных научных статьях автора.

**Структура диссертации** обусловлена содержанием и целями осуществленного в рамках настоящей диссертации научного исследования. Работа включает в себя общую характеристику диссертации, две главы, заключение, список использованных нормативных актов и научной литературы.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ.**

В заключение следует отметить, что на настоящий момент при всех положительных моментах, которые имели в место при совершенствовании и модернизации административно-правового регулирования

предпринимательской деятельности юридических лиц, упорядочения способов приобретения указанными лицами административной правосубъектности, существенной реформации гражданского законодательства в плане оптимизации положений, содержащих нормы административного права, следует отметить, что множество недостатков, недочетов и несовершенных позиций еще имеют место в действующем законодательстве, в рамках которого осуществляется правовое регулирование деятельности юридических лиц. Много сложностей в самом процессе регистрации, усложнен процесс обжалования незаконных действий лицензирующих органов в случае, если лицу необходимо получить специальное разрешение на осуществление отдельного вида деятельности, также остался непроясненным вопрос о том, каким образом при рассмотрении дел об административных правонарушениях юридических лиц может быть доказана вина юридического лица.

В целом, в качестве вывода хочется сказать следующее - в рамках настоящей диссертации была сделана попытка отразить в наиболее общем плане основные элементы административно-правового регулирования предпринимательской деятельности юридических лиц в настоящий момент - когда старое советское законодательство в большинстве своем заменяется на новое, а новое - только вступает в силу и уже на нынешнем этапе обнаруживает свое несовершенство, но в то же время открывает пути к работе по коррекции и дополнению со стороны юристов-практиков и правоведов, осуществляющих научные изыскания в области административного права.

1. Попандопуло В.Ф. Проблемы правового режима предпринимательства: Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. - СПб. - 1994. [↑](#footnote-ref-1)
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Kvpc лекций. - М. - 1997. С. 82. [↑](#footnote-ref-2)
3. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Kvpc лекций. - М. - 1997. С. 85. [↑](#footnote-ref-3)
4. Там же. [↑](#footnote-ref-4)
5. Там же. [↑](#footnote-ref-5)
6. у

   См.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. - М. - 1997. С. 7-17; Бельский К.С. К вопросу о предмете административного права// Государство и право. - 1997. - №11. С.14- 21; Рыжов В.С. К судьбе государственного управления // Государство и право. - 1999. - №2. С. 14-22; Мицкевич ЛА. Государственное управление в условиях экономических преобразований // Сб. Административно-правовое регулирование экономических отношений. - М. - 2001. С.38. [↑](#footnote-ref-6)
7. Сб. Административно-правовое регулирование экономических отношений / Отв. ред. Бачило И.Л., Хаманева Н.Ю.-М.-2001. [↑](#footnote-ref-7)
8. Курбатов А.Я. Сочетание частных и публичных интересов при правовом регулировании предпринимательской деятельности. - М.: Центр ЮрИнфоР. - 2001.

   |(Г См. Мельгунов В.Д. Административно-правовые режимы в сфере предпринимательской деятельности: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. - М.: ИГПАН. - 2001. [↑](#footnote-ref-8)