

## **Актуальные вопросы публичного права**

УДК 342.5

### **ПРАВОТВОРЧЕСТВО ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ И ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: СООТНОШЕНИЕ ПУБЛИЧНЫХ И ЧАСТНЫХ ИНТЕРЕСОВ**

**Н.А. Антонова**

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь

Рассматриваются особенности осуществления органами местного самоуправления правового регулирования в сфере предпринимательской и инвестиционной деятельности.

***Ключевые слова:** местное самоуправление, правотворчество, предпринимательство, инвестиции.*

Согласно ч. 1 ст. 130 Конституции РФ за местным самоуправлением в Российской Федерации признается самостоятельность решения вопросов местного значения. Данные вопросы совместно с полномочиями органов местного самоуправления образуют их компетенцию. Как показывает опыт последних лет, данная категория – компетенция органов местного самоуправления – не является устоявшейся, в силу действий федерального законодателя, довольно часто вносящего в эту часть Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г. изменения.

Так, и формулирование вопроса, связанного с регулированием и организацией предпринимательской и инвестиционной деятельности в муниципальном образовании, не раз подвергалось изменению.

Как отмечается исследователями, отличием предпринимательства от других видов деятельности является свобода выбора, касающаяся направления и методов ведения деятельности, а также то, что все решения принимаются субъектом предпринимательства самостоятельно. Выступая конкретной формой проявления отношений между хозяйствующими субъектами, предпринимательство помогает в развитии материального и духовного потенциала общества. Создание и развитие коммерческих организаций определяет эффективность развития страны и общества, что доказано многочисленными исследованиями специалистов и мировым опытом [12].

Правовое регулирование отношений, возникающих в сфере малого и среднего предпринимательства, осуществляется Федеральным законом РФ от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» [2]. Данным актом к субъектам малого и среднего предпринимательства относятся

зарегистрированные в соответствии с законодательством Российской Федерации и соответствующие условиям, установленным ч. 1.1 ст. 4 данного закона, хозяйственные общества, партнёрства, производственные кооперативы, потребительские кооперативы, крестьянские (фермерские) хозяйства и индивидуальные предприниматели.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 июня 2016 г. № 1083-р утверждена Стратегия развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года [5]. Необходимость разработки и утверждения такой Стратегии была вызвана тем, что в последние годы динамика развития малого и среднего предпринимательства является отрицательной. Доля малых и средних предприятий в обороте предприятий по экономике в целом, по данным Федеральной службы государственной статистики, поступательно снижается. Падение показателя только в 2014 г. по сравнению с 2013 г. составило 1,8 подпунктов – с 34,2 % в 2013 г. до 32,4 % в 2014 г.

Согласно названной Стратегии основными направлениями поддержки и развития малых и средних предприятий на территории монопрофильных муниципальных образований являются:

а) стимулирование создания производств с высокой добавленной стоимостью, поддержка видов деятельности, не связанных с высокими стартовыми затратами, а также вовлечение малых и средних предприятий в решение актуальных социальных задач;

б) предоставление льгот на приобретение или долгосрочную аренду сельскохозяйственных земель для организации личных приусадебных хозяйств в целях последующей реализации произведенной продукции на местных рынках;

в) развитие мер государственной невозвратной финансовой поддержки малых и средних предприятий в монопрофильных городах красной и желтой зон;

г) поддержка предпринимательской активности за счет реализации мер прямой поддержки бизнес-проектов и мер по развитию бизнес-инфраструктуры в рамках деятельности Фонда развития моногородов.

Федеральным законом от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» [4], (далее - Федеральный закон № 39-ФЗ) установлены права и обязанности органов государственной власти, органов местного самоуправления, субъектов инвестиционной деятельности при осуществлении инвестиций в различные виды вновь создаваемого и (или) модернизируемого имущества. Так, органы муниципальной власти могут предоставлять на конкурсной основе государственные или муниципальные гарантии по инвестиционным проектам за счет средств бюджетов субъектов РФ или

соответственно местных бюджетов в порядке, определяемом законами субъектов РФ или представительным органом местного самоуправления. К их полномочиям также отнесено проведение согласно законодательству экспертизы инвестиционных проектов. Наряду с этим они могут вовлекать в инвестиционный процесс временно приостановленные и законсервированные стройки и объекты, находящиеся в собственности субъектов РФ или в муниципальной собственности. В дополнение к этой системе мер в соответствии со ст. 19 Федерального закона № 39-ФЗ органы местного самоуправления должны принимать меры для создания в муниципальных образованиях благоприятных условий для развития инвестиционной деятельности.

Инвестиционный потенциал, так же как и степень развития малого и среднего предпринимательства в муниципальном образовании, связывается экспертами с укреплением материально-технической базы муниципальных образований, созданием материальных предпосылок местного самоуправления [13, с. 25].

Рассматривая вопрос правотворчества органов местного самоуправления в сфере предпринимательской и инвестиционной деятельности, стоит начать с того, что формулировка вопроса применительно к разным типам муниципальных образований в Федеральном законе о местном самоуправлении является неодинаковой. За городским и сельским поселением согласно п. 28 ч. 1 ст. 14 закреплена такая формулировка как *создание условий* (выделено мною – *Н.А.*) для развития малого и среднего предпринимательства. За муниципальным районом и муниципальным, городским округом, а также внутригородским районом согласно п. 25 ч. 1 ст. 15, п. 33 ч. 1 ст. 16 и п. 11 ч. 1 ст. 16.2 Федерального закона № 131-ФЗ [3] закреплена другая формулировка – *содействие развитию* (выделено мною – *Н.А.*) малого и среднего предпринимательства.

В связи с чем так по-разному законодатель определяет вопрос, касающийся организации предпринимательства на территории муниципального образования? Понятно, что создание условий для развития и содействие развитию не является одним и тем же.

Вопрос о единообразном подходе к определению терминов, характеризующих вопросы местного значения, стал подниматься сразу же после принятия Федерального закона № 131-ФЗ, поскольку правоприменение без его решения не могло эффективно осуществляться. Данный вопрос является очень важным, поскольку от этого зависит, какие действия правомочны осуществлять органы местного самоуправления, в том числе могут ли они принимать по тем или иным вопросам нормативные правовые акты. Поэтому еще в 2007 г. Комитет Государственной Думы Федерального Собрания РФ по вопросам местного самоуправления разъяснил значение тех понятий, которые содержатся в нормах

Федерального закона № 131-ФЗ, на основании которых сформулированы вопросы местного значения [6, с. 38].

Согласно данным разъяснениям часто используемым федеральным законодателем термином при определении вопросов местного значения является «обеспечение» или «обеспечение условий» («создание условий»). При этом обеспечение (создание) условий означает принятие мер, позволяющих достичь и (или) сохранить обстоятельства, обстановку, необходимую для реализации, выполнения чего-либо. Понятие «создание условий» преимущественно указывает на осуществление нормативно-правового регулирования и создание условий, благоприятных для данного вида деятельности.

Что касается таких терминов, как «участие» и «оказание содействия», то это предполагает деятельность, осуществляемую совместно с кем-либо, сотрудничество с иными субъектами (в данном случае с органами государственной власти).

Согласно Толковому словарю Ожегова содействие понимается как деятельное участие в чьих-нибудь делах с целью облегчить, помочь; поддержка в какой-нибудь деятельности. Таким образом, когда законодатель наделяет органы местного самоуправления полномочиями по содействию в сфере предпринимательства, он имеет в виду оказание органами местного самоуправления помощи в развитии малого и среднего предпринимательства. И такая помощь может быть различного рода – и правовое обеспечение развития малого и среднего предпринимательства в пределах полномочий органов местного самоуправления, и организационная помощь.

При этом правовое регулирование не обязательно может заключаться в регулировании собственно предпринимательских отношений. Так, к данному виду муниципальных правовых актов можно отнести Решение Екатеринбургской городской Думы от 22.04.2003 г. № 38/1, регулирующее порядок продажи на аукционе объектов муниципальной собственности, Решение Екатеринбургской городской Думы от 17.02.2009 г. № 13/72, предусматривающее преимущественное право субъектов малого и среднего предпринимательства (далее – субъектов МСП) на выкуп арендованного муниципального имущества. Примером такого акта может служить и утвержденная Постановлением Администрации г. Твери от 20 октября 2014 г. № 1320 муниципальная программа «Развитие малого и среднего предпринимательства в г. Твери» на 2015 – 2020 годы, в которой были определены меры, направленные на создание благоприятных условий для развития предпринимательства [11].

Можно назвать основные направления деятельности муниципальных образований в сфере содействия малому и среднему предпринимательству. К ним относятся рассмотрение проектов муниципальных правовых актов на профильных комиссиях

представительного органа; принятие внесенных проектов муниципальных правовых актов представительным органом муниципального образования, а также участие в проведении процедуры оценки регулирующего воздействия таких актов.

Что касается последнего направления работы органов местного самоуправления, то к нему предъявляются Федеральным законом особые требования. Так, согласно ч. 6 ст. 7 Федерального закона № 131-ФЗ муниципальные нормативные правовые акты таких муниципальных образований, как городские округа (в том числе с внутригородским делением), муниципальные округа и муниципальные районы, затрагивающие вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, подлежат экспертизе, проводимой органами местного самоуправления данных муниципальных образований в порядке, установленном муниципальными нормативными правовыми актами в соответствии с законом субъекта Российской Федерации. Указанная экспертиза направлена на выявление в этих актах положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности в муниципальном образовании.

Проводится такая экспертиза в тех муниципальных образованиях, которые включены в соответствующий перечень законом субъекта Российской Федерации согласно положениям ч. 7 ст. 7 Федерального закона № 131-ФЗ.

Так, в Тверской области принят Закон от 26 марта 2014 г. № 17-ЗО (с изм. на 23 июля 2019 г.) «Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизе нормативных правовых актов в Тверской области» [7]. Данный акт устанавливает критерии включения муниципальных районов, муниципальных и городских округов Тверской области в Перечень муниципальных образований, где должна быть проведена экспертиза актов, затрагивающих вопросы предпринимательской и инвестиционной деятельности. К таковым критериям Законом отнесены: а) численность населения муниципального района (муниципального округа, городского округа) Тверской области на основании данных Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Тверской области составляет не менее 3000 человек; б) количество субъектов малого и среднего предпринимательства на территории муниципального образования составляет не менее 15 субъектов на 1000 жителей; в) наделение органов местного самоуправления муниципального образования не менее чем одним отдельным государственным полномочием Тверской области или отдельным государственным полномочием Российской Федерации, переданным для осуществления органам государственной власти Тверской области, в соответствии со ст. 19 Федерального

закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

На основании названных критериев в Перечень муниципальных образований в соответствии с указанным Законом Тверской области включены 40 муниципальных образований различных типов.

В связи с вышеизложенным обращают на себя внимание несколько факторов. Во-первых, в муниципальном образовании должен быть разработан и принят нормативный правовой акт, регламентирующий процедуру проведения экспертизы муниципальных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности. Исходя из того, что Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривает проведение такой экспертизы в целях выявления положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности, можно говорить о том, что в данном случае проводится антикоррупционная экспертиза муниципальных правовых актов.

Согласно Федеральному закону от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (в ред. от 10.11. 2018 г № 362-ФЗ) [1] одним из коррупциогенных факторов является установление в нормативных правовых актах неопределенных, трудновыполнимых и (или) обременительных требований к гражданам и организациям и тем самым создание условий для проявления коррупции.

Во-вторых, исходя из предписаний Федерального закона № 131-ФЗ и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Федерации, муниципальные образования, которые принимают нормативные правовые акты в области предпринимательства и инвестиционной деятельности, сами же и проводят антикоррупционную экспертизу в отношении данных актов.

И в-третьих, согласно абзацу 2 ч. 6 ст. 7 Федерального закона № 131-ФЗ муниципальные нормативные правовые акты иных муниципальных образований, затрагивающие вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, в целях выявления положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности, *могут* (выделено мною – *Н.А.*) подлежать экспертизе, проводимой органами местного самоуправления соответствующих муниципальных образований в порядке, установленном муниципальными нормативными правовыми актами в соответствии с законом субъекта Российской Федерации. В самой этой норме, по задумке законодателя, направленной на предотвращение коррупции, содержится коррупциогенный фактор, выражающийся в установлении для правоприменителя необоснованно широких пределов усмотрения.

Подводя итог, следует отметить, что анализ нормативного обеспечения деятельности органов местного самоуправления в сфере предпринимательства и инвестиционной деятельности показывает, что специфика правового регулирования органов местного самоуправления в данной сфере носит, как правило, стратегический характер.

Как отмечает Р.М. Усманова, муниципальная власть остро нуждается в действующих программах стратегического развития муниципального образования [14].

Это проявляется в том, что в основном правовое регулирование предпринимательской и инвестиционной деятельности органы местного самоуправления, как правило, осуществляют путем принятия актов, именуемых программами развития, стандартами и т. п. (например, муниципальная программа «Развитие малого и среднего предпринимательства» на 2018 – 2020 годы, утвержденная Постановлением Администрации Хасанского муниципального района Приморского края от 01.11.2017 г. [8], муниципальная программа «Развитие малого и среднего предпринимательства в муниципальном образовании «Город Саратов» на 2017 – 2019 годы, утвержденная Постановлением Администрации г. Саратова 5 июля 2016 г. № 1786 [9], «Стандарт деятельности органов местного самоуправления по созданию благоприятного инвестиционного климата в муниципальном образовании город Батайск» [10] и др.). Такое положение соответствует характеру правового регулирования экономических отношений в государстве, где конституционно признана свобода экономической деятельности. В свете вопроса о соотношении публичных и частных интересов правовое регулирование рассматриваемых отношений следует осуществлять таким образом, дабы не допустить превалирования воли государственной (муниципальной) власти над законными интересами субъектов предпринимательской деятельности.

### **Список литературы**

1. Федеральный закон Российской Федерации от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (в ред. от 10.11.2018 г. № 362-ФЗ) // СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.
2. Федеральный закон Российской Федерации от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ (ред. от 27.12.2019 г.) «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4006.
3. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 27.12.2019 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
4. Федеральный закон Российской Федерации от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» // СПС «КонсультантПлюс».

5. Стратегия развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года: утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 июня 2016 г. № 1083-р // СПС «КонсультантПлюс».

6. Разъяснения Комитета Государственной Думы по местному самоуправлению положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 6. С. 38.

7. Закон Тверской области от 26 марта 2014 г. № 17-30 (с изм. на 23 июля 2019 года) «Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизе нормативных правовых актов в Тверской области» [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2014/05/07/tver-zakon17-reg-dok.html> (дата обращения: 14.03.2020).

8. Муниципальная программа «Развитие малого и среднего предпринимательства» на 2018 – 2020 годы, утв. Постановлением Администрации Хасанского муниципального района Приморского края от 01.11.2017 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mosslavyanskoe.ru/images/doc/MP/municipalnaya-programma-razvitie-malogo-i-srednego-predprinimatelstva-na-2018-2020-gody.doc> (дата обращения: 14.03.2020).

9. Муниципальная программа «Развитие малого и среднего предпринимательства в муниципальном образовании “Город Саратов” на 2017 – 2019 годы, утв. Постановлением Администрации г. Саратова 5 июля 2016 г. № 1786 [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/467503803> (дата обращения: 14.03.2020).

10. Стандарт деятельности органов местного самоуправления по созданию благоприятного инвестиционного климата в муниципальном образовании город Батайск [Электронный ресурс]. URL: [http://www.батайск-официальный.рф/investment/Municipal\\_standard](http://www.батайск-официальный.рф/investment/Municipal_standard) (дата обращения: 14.03.2020).

11. Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: // <http://docs.cntd.ru> (дата обращения: 14.03.2020).

12. Иванов А.Ю. Государственная поддержка малого и среднего предпринимательства в Тверской области // Электронный научно-практический журнал «ИнноЦентр». 2018. Вып. № 2(19). С. 56 – 65.

13. Литягин Н.Н. Инвестиционная деятельность органов местного самоуправления: совершенствование инвестиционного законодательства // Вестник Финансового университета. 2011. № 2. С. 22 – 25.

14. Усманова Р.М. Развитие малого и среднего предпринимательства: муниципальное правовое регулирование и практика на местном уровне // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2012. № 3. С. 17 – 19.

*Об авторе:*

АНТОНОВА Нана Алиевна – доктор юридических наук, зав. кафедрой конституционного, административного и таможенного права юридического ФГБОУ ВО «Тверского государственного университета» (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), SPIN-код: 3179-2045, e-mail: [antonova.nana@list.ru](mailto:antonova.nana@list.ru)

**LAW- MAKING OF LOCAL SELF- GOVERNMENT BODIES  
IN THE SPHERE OF BUSINESS AND INVESTMENT ACTIVITIES:  
THE RATIO OF PUBLIC AND PRIVATE INTERESTS**

**N.A. Antonova**

Tver State University

The article deals with the peculiarities of implementation by local self - government bodies of legal regulation in the sphere of business and investment activities.

**Keywords:** *local government, law- making, entrepreneurship, investment.*

*About the author:*

ANTONOVA Nana – the doctor of jurisprudence, the manager Faculty of the constitutional, administrative and customs right of the Tver State University (170100, Tver, Zhelyabova street, 33, 33), SPIN-code: 3179-2045, e-mail: antonova.nana@list.ru

Антонова Н.А. Правотворчество органов местного самоуправления в сфере предпринимательской и инвестиционной деятельности: соотношение публичных и частных интересов // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2020. № 2 (62). С. 43 – 51.