

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 (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

**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.