

# РАЗРЕШИТЕЛЬНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ В СФЕРЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КАК СПОСОБ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ИНТЕРЕСОВ

## PERMITTING POWERS IN THE FIELD OF BUSINESS ACTIVITY AS A WAY TO ENSURING PUBLIC INTERESTS

*P. Kuznetsov*

*Summary.* Despite methodological differences, experts, officials and legal theorists agree on the need to reduce administrative pressure on the sphere of entrepreneurial activity. However, it is also recognized that permitting procedures are necessary to ensure the public interest. The purpose of this article is to analyze the negative and positive aspects of the implementation of administrative and permitting powers by government entities. It is noted that the consequence of improper execution of administrative and permitting powers is the emergence of excessive administrative barriers to business activities. The principles of conscientious state licensing administration are formulated, on which administrative and licensing activities should be based.

*Keywords:* permitting powers, administrative barriers, principles of fair state permitting administration, entrepreneurial activity, public administration.

**Кузнецов Павел Александрович**

*Аспирант, Северо-Западный институт управления — филиал Российской Академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ  
tvinco@mail.ru*

*Аннотация.* Несмотря на методологические разногласия, эксперты, чиновники и теоретики права сходятся во мнении о необходимости снижения административного давления на сферу предпринимательской деятельности. Однако также признается, что разрешительные процедуры необходимы для обеспечения общественных интересов. Целью данной статьи является анализ негативных и позитивных аспектов реализации административно-разрешительных полномочий властными субъектами. Отмечается, что следствием ненадлежащего исполнения административно-разрешительных полномочий является появление чрезмерных административных барьеров для осуществления предпринимательской деятельности. Сформулированы принципы добросовестного государственного разрешительного администрирования, на которых должна основываться административно-разрешительная деятельность.

*Ключевые слова:* разрешительные полномочия, административные барьеры, принципы добросовестного государственного разрешительного администрирования, предпринимательская деятельность, государственное управление.

Сегодня предприниматель, в какой бы сфере он не работал, сталкивается с рядом административных правил, требований и запретов. Регулирование предпринимательской деятельности представляет собой важный элемент функционирования государства, имеет важные последствия для конкурентоспособности бизнеса и экономики в целом: чрезмерные разрешительные требования увеличивают издержки бизнеса и приводят к снижению социального благосостояния в целом. Поэтому сокращение административного бремени, упрощение административно-разрешительных процедур становится политическим приоритетом в большинстве развитых стран. Вместе с тем, разрешительные процедуры необходимы для обеспечения общественных интересов, к которым относится и заинтересованность общества не только в получении товаров и услуг безопасных и надлежащего качества, но и развитие экономики в целом.

Качество государственного управления в сфере предпринимательской деятельности зависит от достижения баланса между полюсами регулирования и дерегулирования. В этом контексте возникает необходимость исследовать вопрос о том, что может регулировать

и требовать государственная власть в сфере предпринимательской деятельности.

В юридической теории и практике для характеристики правового регулирования предпринимательства и использования административно-разрешительных полномочий применяется термин «административные барьеры».

Барьеры в самом общем смысле понимаются как проблемы, которые препятствуют предпринимательской деятельности, выходу на рынок или приводят к преждевременной остановке или серьезному замедлению бизнес-процесса. В экономической литературе различают внутренние и внешние барьеры. Первые связаны с ресурсами (финансовым и человеческим) и структурой компании. Вторые — с предложением (получение технологической информации, сырья, финансирования), спросом (потребности потребителей, их восприятие риска, ограничения внутреннего и внешнего рынков), инфляцией и государственным управлением рынками (лицензирование, сертификация, антимонопольные меры, протекционизм, налогообложение и т.п.) [1]. Эти барьеры могут быть преимущественно структурными, возникаю-

щими в результате определенной конфигурации рынка, или, наоборот, преимущественно стратегическими, то есть целенаправленно создаваемыми компаниями и органами государственной власти.

Административные барьеры, «связанные с процедурами государственного регулирования, призванными компенсировать недостатки функционирования рыночной экономики» [2, с. 6], можно охарактеризовать как внешние и стратегические.

Термин «административные барьеры» легально не дефинирован, в современных исследованиях и нормативных правовых актах чаще всего используется в отрицательной коннотации — как препятствия для ведения предпринимательской деятельности [3, с. 161, 165; 4], с которыми следует бороться [5, 6].

Однако о сущности данных препятствий в академической литературе высказываются различные мнения.

Представители экономического подхода определяют административные барьеры как затраты организаций, связанные с исполнением многочисленных законов и регуляторных актов, превышающие их частные выгоды с учетом эффекта дохода [3, с. 162]. Интересно отметить особый характер затрат, связанных с бюрократическими барьерами: их влияние очень трудно измерить, потому что оно скрыто. Так, например, реальное влияние оказывает не сумма сборов, которые были необоснованно взимаемы с управляемых в процессе преодоления административного барьера, а стоимость экономической деятельности, которую неопределенное количество предпринимателей прекратили выполнять, потому что они не хотели или не могли оплатить сбор. Это невидимая цена задержек и решений не инвестировать. В этом контексте возникает необходимость в контроле над тем, какие аспекты предпринимательской деятельности может регулировать и что требовать государственная власть.

Учёные-правоведы используют для определения сущности административных барьеров иной подход, рассматривая административные барьеры как следствие ненадлежащего исполнения административно-разрешительных полномочий властными субъектами.

Одни авторы акцентируют внимание на неправо-вых действиях органов власти и должностных лиц, выражающихся в принятии регуляторных актов (правил, постановлений, административных регламентов и т.п.), формулируемых вопреки существующим законам Российской Федерации, а также в злоупотреблении, превышении либо ненадлежащем исполнении разрешительных и контрольно-надзорных полномочий в сфере предпринимательской деятельности [3, с. 160]. Право-

применительная практика рассматривает в качестве административных барьеров такого рода, к примеру:

- неоказание муниципальной услуги по выдаче разрешений в электронном виде, поскольку это неправомерное бездействие администрации по исполнению положений части 1 статьи 6 Федерального закон от 27.07.2010 №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (решение АС Сахалинской области от 1 сентября 2023 г. по делу № А59-4206/2023);
- предъявление к лицу требований о предоставлении документов и информации, не установленных законодательством, поскольку администрацией нарушается порядок осуществления процедуры «выдача разрешения ...» (Постановление ФАС ЦО от 27 марта 2023 г. по делу № А14-8133/2021);
- издание администрацией ненормативного акта (приказа), противоречащего императивным требованиям федерального закона и направленного на реализацию отказа в оказании предпринимателю муниципальной услуги «выдача разрешения...» (Постановление ФАС ЦО от 27 марта 2023 г. по делу № А14-8133/2021);
- создание дискриминационных условий на рынке услуг подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям газораспределения, посредством принятия муниципального нормативного правового акта, устанавливающего необходимость обращения в комиссию ОМСУ за согласованием размещения автономных источников генерации тепловой и (или) электрической энергии, в то время как соответствующим постановлением Правительства РФ такое разрешительное полномочие ОМСУ в исчерпывающем перечне не предусмотрено (Определение ВС РФ от 7 июня 2018 г. по делу № А60-11983/2017)

Другие полагают, что проблема в излишнем и противоречивом администрировании предпринимательской деятельности [7, с. 45]. Зачастую регуляторные правила принимаются без предшествующего тщательного изучения того проблемного аспекта предпринимательской деятельности, который они намереваются «решить», а так же без анализа уже имеющейся нормативно-правовой базы. Лишь в немногих случаях альтернативные решения и связанные с ними затраты и выгоды принимаются во внимание до установления разрешительных требований. Таким образом, большая часть нормативных актов регулирования соответствует произвольному решению, принятому без какого-либо обоснования.

Полагаем, что обе вышеуказанные точки зрения следует рассматривать во взаимосвязи. Так, неправо-вые или недобросовестные действия должностных лиц

приводят к появлению большого количества дублирующих или конкурирующих положений разноуровневых нормативных правовых актов с чрезмерно обширными или неконкретными формулировками. Наличие массива противоречивых или устаревших требований, а также использование нормотворцем максимально расплывчатых юридических конструкций, с одной стороны, влечет невозможность даже самым добросовестным предпринимателям соблюдать разрешительные требования, а с другой — создает благоприятную почву для злоупотребления должностными лицами своими разрешительными полномочиями.

К примеру, Десятый ААС рассматривая спор о соблюдении ООО лицензионных требований на осуществление деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I-IV классов опасности с разрешенными видами деятельности на сбор отходов IV классов опасности и размещение IV классов опасности указал, что ООО должно было руководствоваться п. 2.11 Временных правил охраны окружающей среды от отходов производства и потребления в РФ (утв. Минприроды России 15.07.1994), согласно которым, объекты для размещения отходов должны быть обустроены и эксплуатироваться в соответствии с проектами, прошедшими государственную и геологическую экологическую экспертизы (выделено нами) (постановление 10 ААС от 04 мая 2018 года по делу № А41-10458/18). Не совсем ясно, как надлежит применять указанные правила, поскольку в тексте Федерального закона «Об экологической экспертизе» от 23.11.1995 № 174-ФЗ такой институт, как геологическая экологическая экспертиза, не упоминается.

Причиной спора между ООО и Мэрией городского округа Тольятти стали противоречия между положениями нормативных правовых актов регионального уровня (постановления мэрии городского округа Тольятти от 10.06.2009 № 1348-п/1 «О правилах распространения рекламы и информации на территории г.о. Тольятти») и федерального уровня (Федерального закон «О рекламе» от 13.03.2006 № 38-ФЗ) относительно порядка демонтажа рекламной конструкции в связи истечением срока действия разрешения на установку данной конструкции (постановление 11 ААС от 18 февраля 2013 г. по делу № 55-24355/2012).

В научной литературе приводится множество примеров из практики, когда «производитель добросовестно разрабатывает документацию в соответствии с требованиями техрегламента, но надзорные органы и суды полагают, что в данном случае следовало применять иной нормативно-технический документ» [8, с. 103]. Поскольку оборот продукции, не соответствующей государственным стандартам и техническим условиям, является нарушением лицензионных требований, производитель

привлекается к административной ответственности, а его лицензия может быть приостановлена либо аннулирована.

В докладе Высшей школы экономики о регуляторных рисках содержится ряд примеров некорректных формулировок регуляторных требований, потенциально ведущих к коррупционным рискам [9]. Например, статьи 39 и 40 ГрК РФ решение о предоставлении застройщику разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства принимается комиссией, образуемой органом местного самоуправления. Однако каких-либо критериев для установления предельных параметров допустимых отклонений законодательство не содержит [9, с. 73], что чрезмерно расширяет полномочия указанной комиссии.

Один из механизмов контроля административных барьеров, понимаемых как излишнее и противоречивое администрирование предпринимательской деятельности — регуляторная гильотина, нацеленная на поиск компромиссов между регулируемыми органами и предпринимателями, являющаяся системой упорядочения и систематизации нормативных правовых актов для устранения незаконных или необоснованных бюрократических барьеров осуществления предпринимательской деятельности. Ревизия нормативных правовых актов должна основываться на четких научных критериях «хорошего» регулирования и проходить две стадии проверки: государственными служащими министерств и заинтересованными сторонами в бизнесе. Кроме того, с 2019 года Министерство экономического развития РФ обеспечило возможность представителям бизнеса инициировать процедуру корректировки правовых актов, текстуальные положения которых создают чрезмерные административные барьеры, путем подачи соответствующих обращений через портал ГАС «Управление». Это позволяет в перспективе осуществлять многие виды экономической деятельности в гораздо более либерализованной разрешительной среде.

Следует отметить, что разрешительные полномочия и административные барьеры сами по себе не являются негативными явлениями, поскольку, по сути, они представляют собой не что иное, как механизмы, которые власть использует для примирения частных и общественных интересов. Например, требование получить лицензию на какой-либо вид предпринимательской деятельности представляет собой административный барьер, поскольку это требование, устанавливаемое субъектом при осуществлении им своей административной функции, которое влияет на доступ к рынку. Тем не менее, это положительный административный барьер, поскольку он уравнивает частные интересы экономического субъекта, стремящегося реализовать

свое право на свободную частную инициативу, с общественными интересами, связанными с безопасностью людей, например при оказании медицинских услуг, или производстве алкогольной продукции. Поэтому барьеры следует интерпретировать не только как факторы, тормозящие предпринимательскую деятельность, а как возможные «управленческие стимуляторы», которые требуют грамотного и оправданного применения.

Отметим, что рассматривая разрешительные полномочия в сфере предпринимательской деятельности как способ обеспечения общественных интересов, суды последовательно формируют практику исходя из недопустимости отказа в выдаче разрешительных документов (их прекращения или аннулирования) только по формальным основаниям и по мотивам, обусловленным лишь удобством разрешительного администрирования. К примеру, АС Республики Адыгея установил, что основанием отказ в продлении лицензии на пользование участками недр местного значения для строительства водных объектов явилось признание утратившим силу подпункта 5 пункта 1 раздела 3 Порядка пользования участками недр местного значения, на основании которого была выдана лицензия, ввиду его противоречия требованиям федерального законодательства. Иных нарушений условий лицензии при осуществлении деятельности обществом не установлено. Суд счел такой отказ недопустимым, поскольку произошел исключительно по формальным основаниям, что нарушает права и законные интересы предпринимателя, ограничивает его правоспособность на занятие определенным видом деятельности (решение АС Республики Адыгея от 22 августа 2023 г. по делу № А01-2423/2023).

Чтобы разрешительные полномочия органов государственной и муниципальной власти обеспечивали общественные интересы, а не создавали чрезмерное бремя для предпринимателей, они должны базироваться на принципах добросовестного государственного разрешительного администрирования.

Проведенный нами анализ негативных аспектов реализации административно-разрешительных полномочий и правоприменительной практики, позволяет сформулировать следующие принципы добросовестного государственного разрешительного администрирования:

- принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, корреспондирующий соответствующим обязанностям разрешительного органа: (а) добросовестности при осуществлении разрешительной деятельности, (б) разумности как недопустимости избыточных или неограниченных по времени разрешительных действий или процедур и (в) недопустимости произвольного толкования закона правоприменителем при осуществлении административного нормотворчества;
- принцип запрета излишнего формализма, согласно которому органы исполнительной власти, реализуя дискреционные разрешительные полномочия должны исходить из приоритета законных интересов индивидуальных предпринимателей и юридических лиц.

Предложенные принципы могут быть включены в статью законопроекта «Об основах разрешительной деятельности в Российской Федерации».

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Тостоганов Д.Н., Карпов А.В., Желтенков А.В. Экономические барьеры, препятствующие развитию малого бизнеса в РФ // Экономика и предпринимательство. 2019. С. 697–702.
2. Анисимов А.В. Экономическое содержание и виды административных барьеров // Экономика и бизнес: теория и практика. 2016. №3. С. 5–11.
3. Туманова Е.М. Понятие «административный барьер в правовом регулировании предпринимательской деятельности» в нормативных правовых актах федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 2 (49). С. 158–168. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/2/158-168>
4. Шестопалов А.И. Проблема административных барьеров в сфере предпринимательства: конституционно-правовая характеристика // Вестник Московского университета МВД России. 2011. №8. С. 133–138.
5. Указ Президента РФ от 29 июня 1998 г. № 730 «О мерах по устранению административных барьеров при развитии предпринимательства» // ССЗ РФ. 1998. № 27. Ст. 3148.
6. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года: утв. Правительством РФ 29 сентября 2018 г. № 8028п-П13 // Доступ из СМПС «КонсультантПлюс».
7. Омарова Н.Ю., Виниченко Ю.С. Административные барьеры в развитии российского предпринимательства: зарождение, инструменты и мероприятия по преодолению // Beneficium. 2012. №2. С. 43–47.
8. Сидорова Ю.И. Тенденции развития законодательства в сфере технического регулирования // Вестник ПАГС. 2022. №4. С. 96–104.
9. Регуляторные и коррупционные риски в сфере государственного регулирования деятельности субъектов предпринимательства: меры минимизации в условиях кризиса: докл. к XXI Апр. междунар. науч. конф. По проблемам развития экономики и общества, Москва, 2020 г. / Д.В. Крылова, С.В. Таут, С.А. Пархоменко и др.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2020. 168 с.

© Кузнецов Павел Александрович (tvinsco@mail.ru)

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»