Правовое обеспечение эффективности административно-правового регулирования предпринимательской деятельности.

Аннотация: в статье раскрываются сущность и основные направления правового обеспечения эффективности предпринимательской деятельности на основе представления о целях административно-правового регулирования предпринимательской деятельности. Автор исходит из того, что в рамках административно-правового регулирования посредством формирования соответствующей нормативно-регулятивной системы создается правовой режим предпринимательской деятельности, включающий, в том числе, различные методы и способы воздействия государства на предпринимательскую деятельность, а также организационно-правовые формы регулирования предпринимательской деятельности.

Ключевые слова: предпринимательская деятельность, эффективность, административно-правовое регулирование, административные процедуры, государственная регистрация, лицензирование.

«Эффективность» (от лат. effectus – результат, эффект) – «действенность», «результативность». В контексте философского анализа эффективность характеризуется целенаправленными действиями и связана с сознательной деятельностью людей. В теории права эффективность предопределяется целями юридических установлений, а также способностью применяемого средства содействовать достижению заданной цели.

Указанные позиции в качестве методологической основы могут быть экстраполированы в плоскость исследования эффективности административноправового регулирования в целом и эффективности административно-правового регулирования предпринимательской деятельности в частности.

Административно-правовое регулирование предпринимательской деятельности осуществляется в целях обеспечения защиты и реализации публичных интересов, в том числе посредством вмешательства в частную хозяйственную деятельность в порядке, установленном действующим законодательством.

Административно-правовое регулирование предпринимательской деятельности строится на сочетании централизованного императивного правового регулирования и саморегулирования, соотношении императивных и диспозитивных средств и способов, что позволяет субъектам предпринимательской деятельности действовать по своему усмотрению в установленных законом пределах, но при этом не нарушая публичный интерес.

Административно-правовое регулирование в сфере предпринимательской деятельности имплицирует и обеспечивает взаимодействие субъекта исполнительной власти и субъекта предпринимательской деятельности по принципу: государство создает правила и условия для свободного развития указанных субъектов, поскольку их деятельность является полезной обществу, а эти субъекты, в свою очередь, обеспечивают условия для достижения общих и значимых для всего общества целей в социально-экономической сфере.

В рамках административно-правового регулирования посредством формирования соответствующей нормативно-регулятивной системы создается правовой режим предпринимательской деятельности, включающий, в том числе, различные методы и способы воздействия государства на предпринимательскую деятельность, а также организационно-правовые формы регулирования предпринимательской деятельности. Методы, способы и формы регулирования предпринимательской деятельности должны быть адекватными средствами достижения общей цели такого регулирования. Без точного определения и законодательного закрепления цели государственного регулирования невозможно его надлежащее правовое обеспечение.

Административно-правовое регулирование предпринимательской деятельности предполагает нормативно обоснованную систему мер законодательного, исполнительного и контрольно-надзорного характера, осуществляемых правомочными субъектами в целях обеспечения рационального хозяйствования, а также реализации и защиты публичных интересов, что, в конечном итоге, предполагает формирование экономического публичного правопорядка.

Соответственно, административно-правовое регулирование предпринимательской деятельности осуществляется на основе правовых норм и конструкций, определяющих сущность государственного управления, направленного на обеспечение и охрану публичных интересов.

Оценка эффективности административно-правового регулирования предпринимательской деятельности может формироваться на основе сочетания эффективности административно-правовых норм в сфере регулирования предпринимательской деятельности и эффективности самого регулирования, выраженного в правоприменении. Эффективность административно-правового регулирования предпринимательской деятельности определяется также эффективностью системы органов государственного управления в этой сфере.

Отмечая целесообразность исследования контекста «норма-правоприменение», В.А. Юсупов подчеркивает, что оценка эффективности государственного управления должна охватывать эффективность организации работы государственного органа, эффективность применения норм права, выработку эффективных актов и быстрота их доведения до адресата.

Оценка правового обеспечения эффективности административно-правового регулирования предпринимательской деятельности формируется в контексте непосредственного влияния юридических показателей на эффективность деятельности органов и организаций в социально-экономической сфере. Такого рода показатели закреплены, в частности, указом Президента РФ от 10.09.2012 № 1276 «Об оценке эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности» и утвержденной распоряжением Правительства РФ от 10.04.2014 № 570-р6 методикой определения целевых значений показателей для оценки эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти, высших должностных лиц субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности.

Инструментарий административно-правового регулирования предпринимательской деятельности представлен нормативными моделями, сформированными государством в отношении экономических агентов для того достижения целей государственной политики. Эффективность таких регуляторов находится в прямой зависимости от качества определения целей, задач и способов достижения предполагаемого и желаемого результата такого регулирования. При этом в качестве генеральной цели административно-правового регулирования предпринимательской деятельности можно полагать реализацию конституционно установленной концепции социального государства, способного создать условия, обеспечивающие достойную жизнь и свободное развитие человека.

Одной из основных форм административноправового регулирования предпринимательской деятельности выступают административно-правые акты, поскольку именно они обеспечивают осуществление государственного управление в сфере предпринимательской деятельности.

Административно-правовой акт, по мнению большинства исследователей, представляет собой официальный документ, выражающий юридически властное волеизъявление органа исполнительной власти.

Эффективное административно-правовое регулирование предпринимательской деятельности основано на определенных правовых средствах, среди которых значительную роль играют административные процедуры, предоставление государственных услуг, государственное санкционирование. Внешнее выражение указанные средства находят в административно-правовых актах.

Представления об административной процедуре имеют легальное выражение. В частности, в Концепции административной реформы административная процедура определяется как последовательность действий органа исполнительной власти, обеспечивающая исполнение государственных функций, включая предоставление государственных услуг, эффективную работу структурных подразделений и должностных лиц, реализацию прав граждан и организаций.

В доктрине административного права также имеют место трактовки понятия административной процедуры, в частности как регламентированной актами административного законодательства системы и порядка совершения юридически значимых действий органами публичного управления, которые направлены на достижение установленного юридического результата в сфере исполнительно-распорядительной деятельности органов публичного управления, который может быть связан с созданием, изменением либо отменой норм права, с реализацией прав и обязанностей гражданами и организациями, с разрешением административных дел и споров.

Административная процедура есть внешняя форма, опосредующая возникновения, изменение и прекращение административно-правовых отношений, а соответственно, является правовой формой государственного управления. Административные процедуры характеризуются правовой результативностью исполнительно-распорядительной деятельности органов государственного управления. Результатом процедуры является издание индивидуального административного акта, имеющего характер решения по индивидуальному административному делу.

Основной формой закрепления административных процедур является административный регламент. Соответственно, эффективное административно-правовое регулирование предпринимательской деятельности связано с административными регламентами исполнения государственных функций и административными регламентами предоставления государственных услуг. Административный регламент любого вида предполагает наличие раздела об административных процедурах.

В соответствии со ст. 2, Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» под государственной услугой понимается деятельность по реализации функций федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов РФ, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами РФ и нормативными правовыми актами субъектов РФ полномочий органов, предоставляющих государственные услуги.

В соответствии с указом Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» под функциями по оказанию государственных услуг понимается предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами.

Законодательно закрепленные административные процедуры являются одним из основных видов гарантий реализации статуса субъектов предпринимательской деятельности, который напрямую зависит от законодательной четкости и детализации административных процедур, регулирующих указанную сферу отношений, так как они содействуют формированию стабильных отношений между субъектами предпринимательской деятельности и государством. Административные процедуры создают инструмент, при помощи которого общие ценности административного права воплощаются в практическое администрирование в сфере предпринимательской деятельности.

Государственное санкционирование включает различного рода институты публичного признания, в том числе государственную регистрацию, лицензирование и другие.

Государственная регистрация является комплексным правовым институтом, сконструированным на основе норм различной отраслевой принадлежности, и значительную роль в опосредовании регистрационных процедур играют нормы административного права.

Спецификация конструкции государственной регистрации в правовой доктрине весьма неоднозначна. Государственная регистрация трактуется как акт государственного органа ненормативного характера, юридический факт в фактическом составе, влекущем возникновение, изменение или прекращение прав на объект недвижимости, как комплексное средство государственного регулирования предпринимательской деятельности, как императивная норма гражданского права, необходимое условие возникновения вещных и обязательственных прав на недвижимость. В теории административного права государственная регистрация рассматривается в контексте правоприменительной деятельности.

Правовая природа государственной регистрации обосновывается присущими ей функциями, основными из которых выступает контроль и учет.

Лицензирование в сфере предпринимательской деятельности представляет собой правовую форму, опосредующую функцию государственного контроля в отношении тех видов деятельности, которые в наибольшей степени затрагивают публичные интересы.

Конструкция лицензирования специфицируется с позиции четырех основных подходов: специфический вид деятельности органов исполнительной власти, наделенных специальными полномочиями; инструмент разрешительной государственной политики; правовой институт; условие возникновения специальной правоспособности, дееспособности, деликтоспособности лицензиата в области осуществления лицензируемого вида деятельности.

В целом административно-правовое регулирование в сфере предпринимательской деятельности направлено предполагает формирование устойчивого, эффективного и гибкого государственного воздействия на соответствующие общественные отношения с целью обеспечения необходимой для них стабильности.

Список литературы

1. Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства РФ. 02.08.2010. - № 31. Ст. 4179.

2. Указ Президента РФ от 10.09.2012 № 1276 «Об оценке эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности» // Собрание законодательства РФ. 17.09.2012. - № 38. Ст. 5068.

3. Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. - № 11. 15.03.2004. Ст. 945.

4. Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах» // Собрание законодательства РФ. 14.11.2005. - № 46. Ст. 4720.

5. Андрющенко А.А. Понятие эффективности и его философский смысл // Философские и социологические исследования: Ученые записки каф. общ. наук вузов. Л., - 1971. Вып. II.

6. Баранов В.М. Истинность норм советского права. Саратов, 1989.

7. Душакова Л.А. Административные процедуры в системе государственного регулирования предпринимательской деятельности // Бизнес в законе. – 2013. - № 6.

8. Ильченко А.Л. Государственная регистрация прав и сделок с недвижимостью как средство государственного регулирования предпринимательской деятельности: Автореф. дис. канд. юрид. наук. М., - 2005.

9. Ласкина Н.В., Степаненко О.В. Комментарий к Федеральному закону «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 04.05.2011 N 99-ФЗ // Система ГАРАНТ, - 2011.

10. Лебедев М.П. Об эффективности воздействия социалистического права на общественные отношения // Советское государство и право. – 1963. - № 1.

11. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка. – 2003. – М.

12. Пискунова М.Г. Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним как правоприменительная деятельность учреждений юстиции.

13. Пойминова Я.В. Государственная регистрация прав как правовая форма реализации властных полномочий: методологические проблемы // Нотариус. – 2009. - № 3.

14. Попов Л.П. Эффективность административно-правовых санкций в сфере охраны общественного порядка. – 1976. – М.

15. Тамбовцев В.Л. Теории государственного регулирования экономики. – 2010. – М.

16. Шмалий О.В. Регистрация как форма государственного управления. – 2006; Ростов-на-Дону.

17. Шмалий О.В. Эффективность исполнительной власти как правовая категория: монография; Вузовская книга; -2011. – М.

18. Эффективность правовых норм. – 1976. – М.

19. Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления. – 1979 г. – М.