



ИНСТИТУТ ПРАВА И ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ

**ИЗМЕНЕНИЕ И КОНСОЛИДАЦИЯ  
РЫНОЧНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА  
В КОНТЕКСТЕ РОССИЙСКОЙ  
СУДЕБНОЙ РЕФОРМЫ**

**НАУЧНЫЕ МАТЕРИАЛЫ 2003**

МОСКВА • 2004

Институт права и публичной политики  
Центр европейского права

**ИЗМЕНЕНИЕ И КОНСОЛИДАЦИЯ  
РЫНОЧНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА  
В КОНТЕКСТЕ РОССИЙСКОЙ СУДЕБНОЙ РЕФОРМЫ**

НАУЧНЫЕ МАТЕРИАЛЫ 2003

МОСКВА • 2004

УДК [346+347.7](470+571)  
ББК 67.404 (2Рос)  
И 37

Издание подготовлено и осуществлено  
в рамках проекта  
«Изменение и консолидация рыночного законодательства в контексте российской судебной реформы»,  
реализуемого Институтом права и публичной политики  
совместно с Центром европейского права Университета г.Осло  
при поддержке Норвежского научного совета

И 37 **Изменение** и консолидация рыночного законодательства в контексте российской судебной реформы: Научные материалы 2003. – М.: Институт права и публичной политики, 2004. – 94 с.

ISBN 5-94357-023-3

В центре внимания сборника научных материалов находятся ключевые направления законодательного регулирования экономических отношений в России, позволяющие судить об успехах и трудностях в реализации современного рыночного законодательства.

В каждой статье дается краткий обзор основных нормативных актов, отражающих самые последние изменения в законодательстве; показано соотношение между новым и ранее действовавшим законодательством. Каждый автор анализирует отдельную тему, но в контексте проводимой правительственной реформы и с позиции применения положений Конституции, пытаясь показать соотношение между нормами закона и существующей реальностью. Показано, в какой мере принятие того или иного нормативного акта оказывает влияние на развитие экономики. В конце авторы оценивают роль органов власти по превращению в жизнь положений действующего законодательства.

УДК [346+347.7](470+571)  
ББК 67.404 (2Рос)

Мнения и выводы, содержащиеся в материалах, отражают личные взгляды  
авторов и необязательно совпадают с точкой зрения  
Института права и публичной политики

© Институт права и публичной политики, 2004

ISBN 5-94357-023-3

# Содержание

ВВЕДЕНИЕ	4
АГРАРНАЯ РЕФОРМА: ТРУДНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ <i>А. Н. МЕДУШЕВСКИЙ</i>	6
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ИНСТИТУТОВ ВЛАСТИ И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ В СФЕРЕ ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВА (ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ) <i>Г. В. МИНХ</i>	20
ПРОВЕДЕНИЕ ЖИЛИЩНОЙ РЕФОРМЫ: СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ БАЗЫ <i>Л. СКАЙНЕР</i>	31
АНТИМОНОПОЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО: ДИНАМИКА РАЗВИТИЯ ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ <i>В. Д. МАЗАЕВ</i>	43
ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ МАЛОГО И СРЕДНЕГО БИЗНЕСА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ <i>В. Б. ИСАКОВ</i>	66
АНАЛИЗ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ СВЯЗИ И ПРИМЕНЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ <i>И. В. КОТЕЛЕВСКАЯ</i>	84

# Введение

Становление институтов рыночной экономики в постсоветской России — важная научная и практическая проблема. От ее решения зависит, в конечном счете, результат демократического периода: формирование института частной собственности, гражданского общества и правового государства, создание эффективных гарантий прав индивида. Основная задача данного исследования — рассмотреть соотношение законодательства и реальности в переходный период формирования рыночных отношений.

Констатация переходного периода развития страны уже вводит определенные рамки для решения проблемы. Речь идет об уникальной в мировой истории ситуации перехода, с одной стороны, от экономики, основанной на государственной собственности и централизованном планировании, к рыночной экономике, основанной на плюрализме форм собственности, и, с другой, от авторитарного однопартийного режима к политической системе, основанной на демократических принципах. Основной характеристикой предшествующей системы выступало фактическое слияние личной и государственной собственности, общества и государства, а решающая роль в экономике отводилась бюрократии. Напротив, доминирующими параметрами новой экономической системы были укрепление и защита частной собственности, правовых гарантий от вмешательства в нее государства, включение в действие механизмов саморегуляции рыночной экономики.

Столь либеральная концепция экономических реформ осуществлялась в стране, где практически отсутствовали традиции частной собственности, политической демократии и индивидуальной хозяйственной инициативы, уничтоженные в период советской диктатуры. Поэтому, как и ранее в истории страны, модернизация осуществлялась путем реформ сверху, а основными инструментами преобразований становились разработка нового законодательства и административное регулирование.

Сама необходимость совмещения в одно время экономических и политических реформ создает опасность популизма и неадекватных экономических решений. Этот вывод подтверждается анализом переходного периода в Центральной и Восточной Европе. Экономические реформы предполагают стабильность и предсказуемость. Следовательно, политическая составляющая реализации любой экономической политики очень важна. В ситуации переходного периода политическая стабилизация является важнейшей экономической ценностью.

За прошедшее (со времени принятия Конституции РФ 1993 года) десятилетие произошла радикальная трансформация всей правовой системы страны. Ее общим результатом стало принятие новых или радикальное изменение важнейших кодексов — Арбитражного процессуального, Бюджетного, Водного, Воздушного, Градостроительного, Гражданского, Гражданского процессуального, Жилищного, Земельного, Лесного, Налогового, Кодекса об административных правонарушениях, Семейного, Таможенного, Кодекса торгового мореплавания, Трудового, Уголовно-исполнительного, Уголовного, Уголовно-процессуального. Конституционализация отраслей права (то есть приведение его в соответствие с либеральными нормами Конституции) оказалась чрезвычайно конфликтным процессом, а сам этот процесс еще далек от завершения. Разработка и принятие нового законодательства позволяет выявить основные направления конфликтов переходного периода — между ветвями власти, федеральным центром и регионами, различными идеологическими представлениями о перспективных стратегиях политики права.

Глава 1 Конституции РФ закрепляет конституционные основы экономической системы общества. Принципы неприкосновенности частной собственности, свободы договора, недопустимости произвольного ограничения прав образуют фундамент, на котором должна базироваться законодательная деятельность и государственная политика. Реализация этих принципов требует создания системы, которая бы сбалансировала частные интересы с интересами публичной власти. Так, принцип свободы экономической деятельности включает в себя не только возможность свободного выбора формы предпринимательской деятельности, но и наличия добросовестной конкуренции и запрещения монополизма. Это, в свою очередь, требует существования предсказуемой и беспристрастной системы публичной власти, нормативные акты которой получили бы дальнейшее развитие и могли, если необходимо, обеспечиваться судебной властью.

Пытаясь оценить реализацию конституционных принципов, проект фокусируется, прежде всего, на оценке того, является ли изменение экономического законодательства и административной системы эффективным закреплением прав предусмотренных Конституцией РФ и Гражданским кодексом. Кроме того, проект оценивает регулятивную роль органов государственной власти в отношениях собственности, и влияние, которое это оказывает на деятельность социальных институтов, представителей власти и соответствует интересам участников экономических отношений.

В центре внимания Научных материалов находятся ключевые направления законодательного регулирования экономических отношений, позволяющие судить об успехах и трудностях в реализации рыночного законодательства новейшего времени. Речь идет о традиционно чрезвычайно острой для России проблеме преодоления исключительной государственной монополии на распределение и перераспределение земельных ресурсов путем вовлечения земельной собственности в рыночные отношения.

Представленные в сборнике материалы показывают, в частности, необходимость законодательного поиска такого баланса между правами и обязанностями заинтересованных сторон, который позволит реализовать общие

конституционные принципы и нормы при регистрации прав граждан на недвижимое имущество или предоставлении правовых гарантий субъектам малого бизнеса; в области ограничения монополизма (как государственного, так и частного) и связанной с ним недобросовестной конкуренции в целях создания адекватной конкурентной среды в различных секторах рынка, например в области связи и коммуникаций.

Нас интересует, следовательно, каким образом, принимаются и от каких факторов зависят законодательные решения в области экономической политики в условиях нестабильной правовой системы. Под нестабильной системой здесь следует понимать такую систему, где отсутствует полноценное правовое признание и регулирование основных ценностей рыночной экономики — частной собственности, системы налогообложения, бюджетного федерализма, независимого и равного правосудия, а также прозрачных (с точки зрения права) процедур принятия решений. Главное противоречие нестабильных правовых систем заключается, исходя из этого, в том, что основные правила игры еще не установлены и они формируются фактически уже после принятия соответствующего законодательства или в лучшем случае параллельно с ним (часто, однако, и вопреки ему).

Следует подчеркнуть, что речь идет фактически о создании базовых институтов, лежащих в основе любой рыночной экономики (как институт частной собственности) и гражданского общества. Важным компонентом реформ, как показывают сравнительные исследования модернизирующихся обществ, является метаправо — особое состояние общественного сознания, создающее предпосылки для того, чтобы новое рыночное позитивное право действительно «работало». В этом отношении Россия еще долго будет страной догоняющей модернизации, поскольку правовая, институциональная и экономическая инфраструктура не вполне адекватна мировым стандартам.

Отсюда сохраняют значение общие вопросы: может ли Россия сформировать адекватную рыночную структуру без нового передела собственности; будет этот передел осуществлен правовыми или неправовыми методами; какова (позитивна или негативна) роль государства в этих реформах; наконец, станет ли результатом реформ правовая рыночная инфраструктура или это будет особая модель рынка, деформированная предшествующим историческим опытом и основанной на нем современной практикой?

За последние два года Правительство разработало комплексную экономическую программу. Постоянно отмечается, что не только законодательная, но и судебная и административная реформы являются ключевыми элементами в проводящейся структурной реорганизации. В отличие от прежних правительственных программ акцент сделан на мерах по улучшению инвестиционного климата и работы частного бизнеса.

Настоящий сборник является своего рода поперечным срезом новых законодательных актов, анализирующим происходящие преобразования с точки зрения общественных и государственных интересов. Кроме того, авторы пытаются дать как качественную, так и количественную оценку результатам проводимых реформ.

В каждой статье дается краткий обзор основных нормативных актов, отражающих самые последние изменения в законодательстве; показано соотношение между новым и ранее действовавшим законодательством. Каждый автор анализирует отдельную тему, но в контексте проводимой правительственной реформы и с позиции применения положений Конституции, пытаясь показать соотношение между нормами закона и существующей реальностью. Показано, в какой мере принятие того или иного нормативного акта оказывает влияние на развитие экономики. В конце авторы оценивают роль органов власти по претворению в жизнь положений действующего законодательства.

## Аграрная реформа: трудности реализации земельного законодательства на современном этапе

Цель данного исследования — рассмотреть соотношение законодательной нормы и реальности в области земельных отношений в уникальный период развития страны, когда происходит переход основанной на централизованном планировании экономики к рыночной, с одной стороны, и авторитарного однопартийного режима — к основанной на демократических принципах политической системе — с другой<sup>1</sup>.

Сама необходимость совмещения экономических и политических реформ создает, как показано в литературе, опасность популизма и неадекватных экономических решений. Этот вывод подтверждается анализом переходного периода в Центральной и Восточной Европе. Экономические реформы предполагают стабильность и предсказуемость, следовательно, политическая составляющая реализации любой экономической политики очень важна. В ситуации переходного периода политическая стабилизация является самостоятельной экономической ценностью.

Нас интересует, каким образом принимаются и от каких факторов зависят законодательные решения в области экономической политики в условиях нестабильной правовой системы. Под нестабильной правовой системой здесь следует понимать такую систему, где отсутствует полноценное правовое признание и регулирование основных ценностей рыночной экономики — частной собственности; системы налогообложения, бюджетного федерализма, независимого и равного правосудия, а также прозрачных, с точки зрения права, процедур принятия решений. Исходя из этого, главное противоречие нестабильных правовых систем заключается в том, что основные правила игры еще не установлены и формируются фактически уже после принятия соответствующего законодательства или в лучшем случае параллельно с ним (часто, однако, вопреки ему).

Следует признать, что при переходе к рыночным отношениям наиболее конфликтным оказывается решение вопросов обеспечения правовых гарантий принципа частной собственности на землю и законодательного введения земель сельскохозяйственного назначения в рыночный оборот. Действительно, их решение связано со всеми основными направлениями регулирования рыночной экономики — от обеспечения прав собственности до привлечения инвестиций.

Фактически речь идет о создании базовых институтов, лежащих в основе любой рыночной экономики (как, например, институт частной собственности) и гражданского общества. Как показывает сравнительный анализ модернизирующихся обществ, для успешного развития рыночных отношений необходимо некоторое метаправо —

<sup>1</sup> В работе над статьей использована следующая литература: Аграрная реформа в России: Концепции, опыт, перспективы // Научные труды ВИАПИ. 2000. Вып. 4; Административно-территориальное устройство России. История и современность. М.: Олма-Пресс, 2003; Государственная социальная политика и стратегии выживания домохозяйств. М.: ГУ ВШЭ, 2003; Дебаты о земле в Государственной Думе (1994—2000 гг.): Документы и материалы. Кн. 1—2. М., 2000; Изменение и консолидация рыночного законодательства в контексте развития конституционного строя и судебной реформы в России. Аналитический доклад. М.: Институт права и публичной политики, 2003; Конституционные права в России: дела и решения. М.: Институт права и публичной политики, 2002; Конституционное правосудие и социальное государство: Сборник докладов. М.: Институт права и публичной политики, 2003; Конституция Российской Федерации с комментариями Конституционного Суда РФ. М.: ИНФРА, 2001; Медушевский А. Н. Сравнительное конституционное право и политические институты. М.: ГУ ВШЭ, 2002; Медушевский А. Н. Власть и собственность в современной России: принятие Земельного кодекса Российской Федерации // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2002. № 1 (38). С. 2—13; Неформальная экономика. М.: Логос, 1999; Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М., 1997; Нуреев Р. М. Экономика развития: модели становления рыночной экономики. М., 2001; Национальная промышленная политика конкурентоспособности (Опыт Запада в интересах России). М.: ИМЭМО РАН, 2002; Переходная аграрная экономика: проблемы, решения, модели // Научные труды ВИАПИ. 2000. Вып. 3; Полный сборник кодексов Российской Федерации: С изменениями и дополнениями. М., 2000; Проблемы становления экспертного сообщества России: экономисты. М.: МОНФ, 2003; Региональное развитие: опыт России и Европейского Союза. М.: Экономика, 2000; Роль конституционных судов в обеспечении права собственности: Сборник докладов. М.: Институт права и публичной политики, 2001; Российская экономика: условия выживания, предпосылки развития // Вопросы экономики. 1999. № 7; Собственность на землю в России: история и современность. История и современность. М.: РОССПЭН, 2002; Совет Федерации: Эволюция статуса и функций / Отв. ред. Л. В. Смирнягин. М.: Институт права и публичной политики, 2003; Совет Федерации и конституционные процессы в современной России. 2002. № 1—4; Частная собственность на землю: за или против? Саратов, 1991; Экономика переходного периода: Очерки экономической политики посткоммунистической России. 1991—1997. М.: ИЭППП, 1998; Эффективность государственного управления в России. М., 2002.

особое состояние общественного сознания, создающее предпосылки для того, чтобы новое рыночное позитивное право действительно работало. В этом отношении Россия еще долго будет страной догоняющей модернизации, поскольку правовая, институциональная и экономическая инфраструктура не адекватна мировым стандартам.

Отсюда — следующие фундаментальные вопросы: может ли Россия сформировать адекватную рыночную структуру без нового передела собственности; как будет этот передел осуществлен — правовыми или неправовыми методами; какова (позитивна или негативна) роль государства в этих реформах и, наконец, станет ли результатом реформ правовая рыночная инфраструктура или это будет особая модель рынка, деформированная предшествующим историческим опытом и основанной на нем современной практикой?

Соотношение законодательной нормы и институциональной практики при таком подходе — центральная проблема. Конфликтность ситуации в том, что норма или не работает, или приводит к дисфункции. Поведение может быть рациональным (в смысле теории рационального выбора), но общий результат — совершенно иррациональным.

Существующее земельное законодательство далеко от концептуальной завершенности. Информация об основных нормативных актах, характеризующих законодательство последнего времени, может быть сгруппирована по трем направлениям. Во-первых, принятые законодательные акты, показывающие общие тенденции политики права новейшего времени, во-вторых, предлагаемые к ним поправки, отражающие трудности реализации и новые проблемы, и, в-третьих, новые законопроекты, указывающие на направления конфликтной динамики. К первой категории относятся, прежде всего, Земельный кодекс РФ, Гражданский кодекс РФ, Лесной кодекс РФ, Бюджетный кодекс РФ и Налоговый кодекс РФ. Важнейшие принятые законы: «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», «О государственном земельном кадастре», «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», «О сельскохозяйственной кооперации», а также Закон Саратовской области от 12 ноября 1997 года «О земле». Ко второй — новейшие предложения о поправках к этим законодательным актам, прежде всего к Земельному кодексу Российской Федерации и Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». К третьей — конкурирующие проекты законов о национализации, естественных монополиях и лоббировании, выдвинутые разными партиями в ходе дебатов по административной реформе и реформе государственной службы: о федеральных органах исполнительной власти, об административных процедурах, обеспечении доступа к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления; о федеральных административных судах; проект Кодекса служебного поведения должностных лиц государственных органов и государственных служащих; о противодействии коррупции; лоббизме.

Нереализованность конституционных положений о частной собственности на землю остается принципиальным фактором внутренней политики страны. Введение частной собственности на землю — острая проблема, по которой консенсус в обществе отсутствует, а предлагаемые решения связаны с различной интерпретацией соответствующих конституционных принципов. В России, как исторически аграрной стране, вопрос о частной собственности на землю всегда был одним из основополагающих для всего политико-правового устройства. В ходе либеральных реформ 1860-х годов и особенно столыпинских аграрных реформ начала XX века частная собственность на землю рассматривалась как основа социальной и политической стабильности. Другая тенденция в решении этой проблемы была связана с идеей социализации земли — трудового землепользования, при котором земля передавалась не в собственность, а во временное пользование при условии выплаты обществу особого налога — земельной ренты. Наконец, большевистское решение земельного вопроса привело к отчуждению всего населения от земли, которая становилась фактически собственностью государства, к принудительной коллективизации. Радикальным нововведением Конституции 1993 года стали нормы, закрепившие частную собственность на землю (ч. 1 ст. 36) и регламентирующие эту сферу правового регулирования. Согласно части 2 статьи 9, земля и другие природные ресурсы могут «находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности». Безоговорочное закрепление права частной собственности на землю теоретически завершает длительную борьбу демократических сил России за один из основных принципов свободы, рыночной экономики и правового государства. Однако до последнего времени реализация этих конституционных норм была затруднена отсутствием соответствующего правового механизма (предусмотренного Конституцией федерального закона, определяющего «условия и порядок пользования землей»). В обществе и правовой науке нет единого мнения по вопросу об их содержании и реализации. Введение земли в гражданский оборот путем конституционного признания права частной собственности на нее столкнулось с неразработанностью законодательства, обеспечивающего устойчивость этого права и регламентирующего его реализацию (например, продажу, наследование, залог, аренду земли, не говоря уже о гарантиях ее рационального хозяйственного использования).

Решить перечисленные проблемы было призвано принятие Земельного кодекса Российской Федерации, вступившего в силу 30 октября 2001 года. Чтобы понять, какую роль может сыграть Кодекс в решении аграрного вопроса в России, нужно определить, в какой степени его положения связаны с основными направлениями регулирования частной собственности на землю в постсоветский период, каковы предложенные в ходе его обсуждения основные направления кодификации земельного права, как выглядят структура власти и конфликт политических интересов в ходе его рассмотрения и принятия и, наконец, какова функция Кодекса в модернизации социально-экономических отношений России.

Современная дискуссия о содержании конституционного права частной собственности включает следующие параметры: толкование конституционных норм, фиксирующих и закрепляющих право собственности, и его



возможные ограничения; интерпретация конфликтности принципов правового и социального государства; установление четкого соотношения норм конституционного права и других отраслей права, прежде всего гражданского, земельного, налогового и административного, в связи с рассмотрением прав собственности; выяснение дифференциации подходов различных отраслей права к интерпретации норм о собственности и имущественных правах, к определению порядка и размера компенсации за имущество, отчуждаемое для государственных нужд; решение вопроса о влиянии международного права на российское при разрешении споров о собственности и владении имуществом.

Сюда следует отнести и дискуссию о том, в какой мере европейское международное (квазиконституционное) право может создавать нормы прецедентного характера для права суверенных государств, и в частности для российского права; наконец, об определении перспективных тенденций развития права, проявляющихся, прежде всего, в позиции Конституционного Суда Российской Федерации, и направлениях их изменений. В связи с этим в центре внимания оказывается институт права частной собственности (трактовка таких основополагающих понятий, как владение, пользование, распоряжение имуществом). Следует подчеркнуть, что в России, несмотря на закрепление в Конституции 1993 года права собственности в качестве фундаментального, значительная часть общества и политических партий оспаривает это право (в целом или отдельные его составляющие), а его развитие в отраслевом праве еще далеко не завершено и находится в процессе становления.

Взаимосвязь между новым законодательством и прежней системой регулирования земельных отношений определяется появлением такого фундаментального законодательного акта, как Земельный кодекс Российской Федерации. Принятый в 2001 году в результате длительной борьбы сторонников и противников реализации конституционного принципа частной собственности на землю, этот документ (а также принятое в его развитие законодательство, прежде всего Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»), безусловно, ознаменовал качественно новый этап в правовом регулировании коммерческого использования земли.

Введение земли в гражданский оборот выдвинуло на передний план проблемы гражданского права. Ранее, в связи с неразработанностью законодательства, обеспечивающего устойчивость права частной собственности на землю и регламентирующего его реализацию, отмечалась тенденция к установлению приоритета норм гражданского права над земельным в регулировании аграрных отношений. Такие основополагающие принципы гражданского права, как неприкосновенность собственности, равенство участников регулируемых отношений, свобода договора, недопустимость произвольного вмешательства в частные дела и гарантии судебной защиты гражданских прав, должны были вводиться в действие при активном участии государства. В то же время приоритет гражданского права означал в данной ситуации торжество государственного регулирования земельных отношений: если гражданское законодательство относится к ведению Федерации, то земельное, горное, водное, лесное законодательство является предметом совместного ведения.

Именно поэтому упор на нормы гражданского права был способом обеспечения реализации конституционной нормы о частной собственности на землю. Следует отметить, что разработка этого законодательства сталкивалась с серьезным противодействием (например, проведением ряда региональных референдумов, отрицавших частную собственность на землю). Признанию обществом права частной собственности на землю мешает правовой нигилизм населения, выражающийся в массовом неприятии фермерства и активных формах борьбы с ним (в виде поджогов, изгнания с земли и расправ). Поэтому актуализируются такие общеправовые проблемы конституционного права, как естественное право и его соотношение с позитивным правом, абсолютность или условность принципа частной собственности в контексте общей дискуссии о правах человека, роль общества и государства в конституционном регулировании аграрной реформы.

Конституция РФ, однако, содержит амбивалентные нормы, доступные различной интерпретации. С одной стороны, представлены конституционные нормы, фиксирующие частную собственность на землю, с другой — вводятся определенные ограничительные параметры. Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляется собственниками свободно, «если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц» (ч. 2 ст. 36). Эта конституционная норма получила в правовой литературе различные интерпретации, связанные с ее более широким и узким толкованием. Для сторонников широкого толкования данная норма вытекает из более общей конституционной интерпретации основных прав и свобод человека, которые «принадлежат каждому от рождения», но их осуществление «не должно нарушать права и свободы других лиц» (ч. 3 ст. 17). Эти ограничения имеют естественный характер и вытекают из природы вещей. С другой стороны, ряд ограничений вводится самим законодателем: согласно части 3 статьи 55 Конституции, права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. В то же время, по мнению ряда аналитиков, право государства регулировать земельные отношения и ограничивать свободу частной собственности на землю и другие природные богатства не подлежит сомнению и соответствует международному опыту.

Все эти дебаты стали особенно актуальны еще в связи с обсуждением проекта Земельного кодекса Российской Федерации. В основе регламентации отношений собственности лежат конституционные, гражданско-правовые и земельно-правовые нормы, однако этот процесс охватывает и другие отрасли — налогового, административного и уголовного права. Трудность решения аграрного вопроса в России всегда была связана с необходимостью

кардинальных изменений всей системы правоотношений и государственного управления. Осуществление либеральной аграрной реформы, то есть распространение частнопредельной интерпретации отношений собственности на сферу поземельных отношений, сталкивалось в России с традиционализмом аграрно-коллективистского мышления, отсутствием развитой правовой традиции юридической науки (элементы которой, начавшие складываться в дореволюционный период, были уничтожены в советское время), наконец, объективной неразвитостью рыночных отношений в аграрной сфере постсоветского периода.

Действующий Земельный кодекс носит, безусловно, компромиссный характер, отнюдь не решая в принципе проблемы частной собственности на землю (его действие распространялось лишь на земли несельскохозяйственного назначения). Отсюда проистекает критика предлагаемой реформы с двух противоположных сторон, отразившаяся в появлении альтернативных законопроектов. Если одна часть политического спектра оценивает его как недостаточно либеральный, то другая, напротив, выступает за отказ от самой идеи частной собственности на землю (несмотря на ее конституционное закрепление), усматривая в возможности приватизации и купли-продажи земли угрозу социальной стабильности.

До настоящего времени все попытки решения аграрного вопроса в России оказывались безуспешными, поскольку упирались в абсолютное преобладание аграрных отношений и традиционализм крестьянства, являвшегося основной массой населения. Современные реформы осуществляются в иных условиях — в ситуации реализованного промышленного переворота и преобладания городского населения над сельским. Тем не менее перед современными реформаторами стоят во многом сходные задачи: важно перевести аграрный вопрос из сферы социального конфликта в сферу правового и технологического процесса. Осознание этой ситуации стало важным выводом всей постсоветской политической динамики.

Ключевая проблема — это, безусловно, вопрос о включении в рыночный оборот сельскохозяйственных угодий. Он оказался в настоящее время основным объектом споров правительства и левой оппозиции. Трудность согласования позиций усугубляется огромным разнообразием региональных особенностей страны (неодинаковой степенью готовности регионов к аграрной реформе), отсутствием законодательной базы и земельного кадастра, развитой судебной системы (которая сама находится в процессе преобразований) и квалифицированного землеустроительного персонала для практической реализации реформы.

Правовое решение аграрного вопроса в современной России по-прежнему сталкивается с рядом объективных трудностей. К ним относятся, во-первых, отсутствие устойчивых исторических традиций частной собственности вообще и на землю — в частности; во-вторых, неразвитость чувства частной собственности в широких слоях населения (согласно опросам общественного мнения, большинство граждан России выступает против частной собственности на землю, а в сельской местности этот показатель близок к абсолютному); в-третьих, оппозиция реформам со стороны мощных традиционалистских сил (в виде колхозно-совхозного лобби и тесно связанной с ним региональной бюрократии, опирающейся на социальную поддержку коллективистски мыслящего электората). Поэтому государство, а точнее просвещенная бюрократия, выступая инициатором аграрных реформ, не может опираться на широкую социальную базу (или устойчивый социальный консенсус) и вынуждено лавировать и прибегать к компромиссам, которые могут обернуться движением вспять. Оно оказывается перед дилеммой: с одной стороны, объективно необходимо осуществлять реформы, направленные на модернизацию страны, а с другой — это может привести к утрате стабильности, предсказуемости и управляемости ситуацией. Эти трудности проведения аграрных реформ в России оставляют скудный выбор механизмов их реализации. На современном этапе реформа объективно необходима и ей нет разумной альтернативы. Однако ее проведение, как и ранее, оказывается возможным лишь при активной направляющей роли государства, берущего на себя ответственность за социальные издержки этого процесса, механизм ее проведения приобретает характер бюрократической реформы, осуществляемой путем аппаратных комбинаций с отстранением широкой общественности и давлением на оппозицию.

При выяснении того, как существующее законодательство соотносится с основной государственной программой социального и экономического развития, следует иметь в виду особенности переходных ситуаций. Они, в принципе, характеризуются конфликтностью позиций. Объектом ожесточенных споров стали все основные составляющие понятия собственности — владение, распоряжение и пользование землей. Основные позиции в этом споре при всех нюансах могут быть сведены к трем: реализовать формулу собственности на землю в полном объеме; отказаться от реализации этой формулы и заменить понятие собственности одной из его составляющих (как правило, распоряжением или пользованием); наконец, компромиссный вариант — допустить формулу о частной собственности на землю в принципе, но фактически отложить ее практическую реализацию на будущее (отодвинуть во времени либо ввести дифференцированный порядок реализации по регионам или сегментам самой земельной собственности). От итогов этой дискуссии будет зависеть вектор политики права последующего периода.

То, что принятие Земельного кодекса — реализованный политический компромисс, признают все участники дебатов — как инициаторы нового законодательства, так и их оппоненты. Действительно, компромисс охватывает все стороны проблемы: он реализован между сторонниками частной собственности на землю и ее противниками, правыми и левыми, националистами и западниками, сторонниками централизации и децентрализации. В то же время он стал результатом не достижения договоренности (консенсуса) между политическими силами, но их жесткого противостояния, закончившегося преобладанием одной из этих сил над другими.

Такая модель принятия Кодекса, которую можно назвать навязанным компромиссом, определила его содержательные особенности, отмеченные критиками: общая размытость концепции собственности и составляющих ее понятий (владение, распоряжение и т.д.); несогласованность и противоречия как с нормами отраслевого права (прежде всего гражданского), так и внутри самого Кодекса, что свидетельствует о нестабильности частного права в целом; обилие изъятий из права частной собственности (прежде всего — земель сельскохозяйственного назначения и других земельных ресурсов); отсылки к несуществующим федеральным законам; отсутствие четких процедур и норм реализации Кодекса, что на практике может привести к злоупотреблениям (в частности, в вопросах ограничения и лишения прав собственности); наконец, общая декларативность Кодекса.

Таким образом, основным противоречием принятой концепции реформ как раньше, так и в настоящее время является имманентный конфликт между целями и средствами их достижения. Объективная цель реформ — построение гражданского общества, но в условиях ограниченной социальной поддержки средствами ее достижения неизбежно становятся методы усиления централизации и административного регулирования. В этой перспективе российский Земельный кодекс может быть оценен как шаг в направлении гражданского общества уже потому, что открыто формулирует проблему собственности на землю.

Стратегические препятствия реализации нового законодательства определяются, согласно критикам реформы, незавершенностью формирования государственности, противоречиями и пробелами в правовом регулировании. В результате изменений последнего времени наметилась тенденция к пересмотру всех политико-правовых отношений по линии центр — регионы в направлении усиления централизации. Идет переход от системы раннего постсоветского периода, характеризовавшегося тенденцией к политическому и экономическому обособлению регионов, к их большей интеграции. Однако нет ясности в вопросе о том, до каких пределов должна идти эта интеграция (разброс позиций чрезвычайно широк — от теории внутреннего суверенитета до идеи унитаризма). Это создает ситуацию неопределенности, поскольку продолжают оставаться нерешенными общие вопросы экономической политики: контроля над сырьевыми ресурсами (несмотря на соответствующие решения Конституционного Суда), бюджетного федерализма, рационального, с экономической точки зрения, административно-территориального деления и его укрупнения, перераспределения налогов и бюджетного финансирования (регионы дотационные и донорские). Неурегулированность предметов совместного ведения (федерального центра и субъектов Федерации) порождает излишне широкую и неопределенную трактовку конкурирующей компетенции и ведет к размыванию ответственности (в частности, в отношениях между полпредами Президента и губернаторами).

Наконец, тревожной тенденцией новейшего времени следует признать практику «захвата бизнеса властью». Не ставя под вопрос итоги приватизации с формально-юридической точки зрения, бюрократия (как центральная, так и региональная) начала, по мнению аналитиков, ее фактический пересмотр в ключевых отраслях экономики. В связи с этим получил распространение своеобразный термин — «деприватизация», который не обязательно означает национализацию, но в то же время фиксирует реальную практику смены собственников. Возможно, следует квалифицировать эту практику как очередную волну передела собственности, связанную с изменениями внутри правящей элиты.

Споры по проблемам собственности на землю и недра, условиям национализации и приватизации собственности, о роли государства и методах вмешательства правоохранительных органов в дела крупных корпораций сделали возможным появление альтернативных концепций административной реформы и законодательства о коррупции и лоббировании (которое выступает, в том числе, инструментом «деприватизации»).

Обсуждение собственно экономических причин принятия существующих законодательных актов позволяет выделить внешние и внутренние причины. Внешнее влияние на ситуацию определяется тремя группами факторов: объективным местом России в мире, полноценным вступлением страны в рыночную экономику и расстановкой экономических и политических сил внутри страны. Включение России в мировую экономику (вступление в ВТО), исходя из этого, является в целом позитивным фактором, однако может дать и определенный негативный побочный эффект, а именно, с точки зрения стабильности национальной валюты и банковской системы (методы оздоровления которой, предлагавшиеся МВФ и МБРР, не смогли предотвратить кризиса 1998 года), реализации целостной промышленной политики. Этот побочный эффект предлагается нейтрализовать установлением баланса свободной рыночной торговли и протекционистских мер (дилемма всех стран, вступающих в рыночную экономику, которая, однако, может быть разрешена по-разному в зависимости от соотношения сил в мире).

Опыт других стран, вступивших на путь интеграции в рыночную экономику, показывает, что издержки процесса интеграции (бегство капиталов, крушение национальных валют, разрушение производственного потенциала, превращение в резервуары дешевого сырья для более развитых стран) раскалывают национальный бизнес на экспортно-ориентированные (и потому рентабельные) отрасли и отрасли, не способные выдержать конкуренцию (иногда недобросовестную) более дешевых иностранных товаров. Исходя из этого, возможны принципиально различные стратегии политики права и положение лоббистских групп.

В земельном праве следствием этих тенденций становится необходимость фиксации частной собственности на землю под предприятиями с целью привлечения инвестиций. Включение этой нормы в Земельный кодекс официально мотивировалось именно такими соображениями, однако стало чрезвычайно конфликтной проблемой из-за категорического несогласия оппонентов допустить продажу земли иностранцам, из-за финансовой неспособности российских предпринимателей выкупить землю, находящуюся под их предприятиями и, наконец, из-за возможности резкого роста цен на землю в городах, что порождает опасность роста неконтролируемой спеку-

ляции. В этом контексте понятна тенденция законодательного регулирования положения крупного бизнеса — переход от представлений классического либерализма, распространенных в начале перестройки, к усилению дирижизма и корпоративистских начал.

Экономический эффект приватизации земли в сравнительной перспективе не выглядит однозначно. В экономической литературе по вопросам аграрной реформы в постсоциалистических странах авторы исходили из того, что основными параметрами такой реформы должны стать трансформация земельных отношений, введение частной земельной собственности, формирование семейных фермерских хозяйств. Эти положения, однако, впоследствии корректировались — в литературе появилась оговорка, что такое понимание аграрной реформы в переходных экономиках верно только для стран с аграрным типом экономики (в отличие от стран индустриального и индустриально-аграрного типа). В странах, где аграрный сектор дает значительную или даже подавляющую часть валового продукта, рыночные отношения не развиты, технологии примитивны, а доля сельского населения является очень значительной, земля — основной ресурс сельскохозяйственного производства, и простое ее перераспределение между крестьянскими дворами может дать увеличение подушного продовольственного потребления в стране. Напротив, в экономике с индустриальной или индустриально-аграрной структурой, где аграрное производство занимает подчиненное место, в составе населения преобладает городское население, рыночные отношения более развиты, сельскохозяйственная занятость относительно невысока и используются сравнительно развитые технологии, земельный передел такого рода не может дать сходных результатов. Среди постсоциалистических к категории стран с преимущественно аграрной экономикой относятся Албания, Румыния и Китай, а к странам преимущественно индустриального типа — остальные страны. В первом случае переход от общественного пользования к семейному хозяйству (не влияющий принципиально на технологии сельскохозяйственного производства) может служить достаточной мотивацией для роста производства; во втором — привести к обратным результатам (так как выигрыш в мотивации труда не соразмерен с технологическими потерями). Соответственно, если земельная реформа в принципе совпадает (является достаточным условием) с аграрной реформой для первой категории стран, то такого совпадения не возникает для второй категории стран. В результате различным был итог реформ: в аграрных странах (в Албании с 1992 года, в Румынии с 1993 года, Китае с начала 1980-х годов) деколлективизация привела к быстрому росту сельскохозяйственного производства, и, напротив, в странах второй категории этот рост либо не наступил, либо наступил после относительно глубокого и в ряде случаев длительного спада.

С этих позиций приватизация земельных ресурсов также может дать разный эффект. Она могла вести к созданию семейных фермерских хозяйств (Латвия, Литва, Албания) или к формированию производственных кооперативов (Чехия, Словакия, Россия). В то же время подобная семейная структура аграрного сектора могла возникать и без передачи прав собственности на землю крестьянам (Китай, Вьетнам).

Эти проблемы стали актуальны для России в ходе экспериментов по введению семейных (фермерских) хозяйств с конца 1980-х годов. С принятием кооперативного законодательства в 1988 году такие предприятия стали возникать под видом кооперативных, затем стало возможным получать участок в пожизненное наследуемое владение (специфический титул на землю со всеми полномочиями собственности без права продавать и закладывать ее, введенный еще союзным земельным законодательством в 1989 году и унаследованный российским Земельным кодексом). Продвижением вопроса стало принятие в России в 1990 году Земельного кодекса, в котором была провозглашена частная собственность (хотя и весьма ограниченная в правомочиях по распоряжению) и Закона о крестьянском (фермерском) хозяйстве. Но фермерство развивалось очень медленно.

В начале 1990-х годов был реализован следующий этап аграрной реформы, содержание которого выражалось в передаче земли и неземельных средств производства в собственность «трудовых коллективов» сельскохозяйственных предприятий; разделе этих фондов на индивидуальные пай и возможности перерегистрации хозяйства в одну из разрешенных организационно-правовых форм в соответствии с законодательством того периода. Это создавало предпосылки для выхода крестьян из коллективных хозяйств. В результате перестала существовать монополия государства на землю — более 85 % сельскохозяйственных земель из государственной собственности были переданы в собственность коллективов. Отмечается, что земля, которой пользовались колхозы и совхозы до реорганизации, перешла не в их собственность как юридических лиц, а в общую собственность группы лиц (необычный правовой аналог семейных совладений). Но решение признавалось «вполне оправданным как переходная, временная форма». Констатируется три направления трансформации совхозов и колхозов: во-первых, разделение хозяйства на более мелкие самостоятельные подразделения (семейные фермерские хозяйства, партнерства, товарищества на вере (коммандитные), производственные кооперативы); во-вторых, концентрация бывшей колхозной собственности (путем скупки, обмена, аренды паев, акций); в-третьих, образование коммерческой фермы (покупка бывшего колхоза или совхоза несельскохозяйственной компанией по цене их кредиторской задолженности в основном для производственных инвестиций). Существовал ряд других переходных форм с нестабильным правовым выражением. Исходя из этого анализа, основной проблемой аграрной реформы признаются не институциональные преобразования, не земельный рынок или очередной земельный передел, а формирование рыночной инфраструктуры.

Нерешенность проблемы частной собственности на землю в России становится источником противоречий в разных областях хозяйственной жизни: во-первых, это проблема учета и рационального использования земель (кадастра), во-вторых, неурегулированность вопроса о собственности на землю под предприятиями, которая



становится одной из главных правовых преград на пути инвестиций в промышленность и прежде всего в сложные наукоемкие производства (поскольку в условиях неопределенности и противоречий в земельном праве, обилия изъятий в нем нет никаких гарантий установления твердых правил), в-третьих, проблема реституции (в частности, церковные земли), в-четвертых, проблема фермерства, в-пятых, диспропорции в развитии центрального и регионального законодательства. До настоящего времени остаются открытыми вопросы стратегии аграрного законодательства (национализация или продолжение приватизации; преодоление диспропорций в региональном земельном законодательстве, проблема неконтролируемой скупки). Рассмотрим эти трудности подробнее.

Институты, процедуры и реализация целей нового законодательства — находятся в стадии становления. Определенно ответить на вопрос о практическом эффекте данного законодательства затруднительно, так как оно действует сравнительно недолго. Тем не менее его эффект можно проследить по ряду конкретных ключевых направлений.

Одним из приоритетных направлений следует признать проблему учета и рационального использования земель (земельного кадастра). Вопросы контроля и распределения земельных ресурсов вышли на первый план в связи с началом приватизации. В настоящее время создана Федеральная служба земельного кадастра. Земельный кадастр — это государственная система учета объектов недвижимости, которая необходима, во-первых, для обеспечения регистрации юридических прав на эти объекты и, во-вторых, для упорядочения сбора налогов с владельцев земли. Если на Западе фискальная функция кадастра является приоритетной, то в России ее значение не вполне осознано. В отличие от других объектов налогообложения земля имеет то преимущество, что очевидна по своей природе (если прибыль можно спрятать, то землю — нет). В российской ситуации речь идет о кадастре как комбинированной фискально-правовой системе, которая включает два параметра: регистрацию прав собственности (которая требует большой точности) и осуществление фискальных целей (взимание налога с определенной площади).

Определенный элемент конфликтности при решении вопроса о кадастре внесла дискуссия о том, чьей прерогативой является его составление — центральных или региональных властей. В настоящее время в России формируется система региональных кадастров, опирающаяся на базы данных региональных администраций. Выдвигались требования передачи составления земельного кадастра на региональный уровень, которые, однако, трудно реализовать на практике. Негативными следствиями такого решения признаются: сложность обеспечения гарантий прав собственности, разрушение не только единого экономического, но и единого правового пространства России, возникновение территориальных проблем (информация об административных границах также содержится в кадастре). С принятием Федерального закона «О государственном земельном кадастре» вопрос потерял актуальность, но на первый план вышли трудности реализации кадастра. Речь идет о соотношении разнообразных информационных систем: некоторые регионы создают для своих нужд базы данных, которые они иногда называют также «кадастрами», но на самом деле речь идет не о кадастрах, а о геоинформационных системах для целей принятия управленческих решений.

Важная проблема кадастра — соотношение учета земель с любыми объектами недвижимости. Возникают трудности с решением вопроса о том, каким образом тот или иной объект (например, нефтяные трубы или железные дороги) юридически превратить в объект недвижимости, поскольку для каждой отрасли существует практическая проблема формирования объектов недвижимости, проблема создания адекватной нормативной базы, позволяющей регистрировать права на различные по своему производственному назначению и составу сложные объекты недвижимости.

Спор Службы земельного кадастра и Госстроя России<sup>2</sup> о том, где должен осуществляться государственный учет зданий и сооружений — в земельном кадастре или в Бюро технической инвентаризации, завершился принятием решения о совмещении двух регистрационных систем. Согласно данной схеме, бюро технической инвентаризации, которые принадлежат муниципалитетам и курируются Госстроем, будут описывать техническое состояние домов и объектов коммунального хозяйства (обслуживая в техническом плане главу администрации). Однако БТИ не могут осуществлять инвентаризацию в полном объеме (по земельным участкам они дают крайне упрощенное описание, которое не позволяет регистрировать права), что открывает поле деятельности для частных землеустроителей и инвентаризаторов, которые будут оказывать услуги по описанию земельных участков и недвижимости на коммерческой основе. Однако для того, чтобы зарегистрировать объект, нужен компетентный, уполномоченный законом орган, который отвечает за однозначную идентификацию объекта. Роль этого органа, полагают эксперты, со временем будет выполнять земельный кадастр.

Кадастровая оценка земель в России выглядит, согласно официальным данным, следующим образом. Земли поселений в основном оценены. Существуют данные кадастровой оценки примерно 90 % всех российских земель. Определены и функции кадастровой оценки: государство будет использовать ее для расчета величины земельного налога, а также налога на вмененный доход, для расчета величины компенсаций за причинение ущерба при изъятии участков или при переводе земель из одной категории в другую.

Другая проблема российской земельной реформы — неурегулированность вопроса о собственности на землю под предприятиями. Принятие Земельного кодекса, проходившее в чрезвычайно конфликтной обстановке,

<sup>2</sup> Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 функции Государственного Комитета РФ по строительству и жилищно-коммунальному комплексу переданы в ведение Министерства промышленности и энергетики РФ. — *Прим. ред.*

способствовало началу консолидации законодательства в области регулирования поземельных отношений и коммерческого использования земли. Можно констатировать, однако, что трудностей в его реализации оказалось так много, что уже сейчас потребовалось обсуждение поправок к Кодексу и возможностей расширенного толкования отдельных его статей. Государственная Дума собиралась рассмотреть поправки в Земельный кодекс, касающиеся ограничения права бессрочного пользования земельными участками для юридических лиц.

Во время приватизации предприятий земля, на которой они находились, переходила собственникам на правах бессрочного пользования. Владельцы чувствовали себя вполне стабильно, полагая, что расплатились за землю. Принятие Земельного кодекса развеяло эту иллюзию. С другой стороны, взятие земли в аренду также сталкивается с препятствиями: во-первых, сейчас при продаже промышленного объекта у будущего собственника могут потребовать пересмотра договора. Во-вторых, сроки аренды не привязаны к сроку амортизации оборудования (чего хотели бы промышленники). В-третьих, выкуп и аренда земли могут быть осуществлены лишь после определения ее стоимости и проведения кадастрового описания, что, согласно действующему законодательству, является обязанностью собственника. Следовательно, государство, требуя этого от промышленников, априори признает их собственниками. Если это так, то, предлагает РСПП, необходимо либо «дооформление» собственности (исходящее из молчаливого предположения о ее существовании), либо ее новая независимая оценка (в случае, если предприниматели не признаются собственниками земли).

Была поставлена под сомнение сама методология оценки стоимости земли под предприятиями, предложенная федеральными и региональными властями, поскольку она включает в эту оценку стоимость предприятия. В результате оказывается, что участок земли, например, под «Уралмашем» в Свердловской области дороже поместья в Нормандии, а участок под какой-нибудь фабрикой в Подольске дороже виллы на Лазурном Берегу. Поэтому федеральная власть, по мнению критиков земельного законодательства, должна указать типовые параметры арендных договоров, так как в нынешнем виде это «кабальная форма договора». Эксперты считают, что прохождение этих поправок РСПП в Государственной Думе будет нелегким, однако в случае их отклонения закон не будет действовать, поскольку выполнять его предписания окажется невозможно.

Выявился конфликт между федеральными и московскими властями по вопросам реализации земельного законодательства: столичные власти обвиняли федеральные в «безумной продаже земли в частные руки». Особенно негативно был воспринят даже не сам факт продажи земли федеральными структурами, а то, что она осуществляется по заниженным ценам, не имеющим никакого отношения к рыночным. В соответствии с действующим законодательством стоимость земли, на которой расположено ранее приватизированное предприятие, при выкупе оценивается в сумму, соответствующую сумме налога на эту землю в течение 30 лет (что, действительно, трудно совместить с реальной рыночной экономикой). Отмечалось также, что продажа участков идет без учета градостроительных аспектов Москвы и до окончания разграничения прав собственности между столичными и центральными властями, что способно обострить ситуацию.

Проблема реституции земельных владений остро встала в большинстве государств Центральной и Восточной Европы. В некоторых государствах земли возвращались прежним частным собственникам полностью, в других — частично. Особенно много дебатов вызвала реституция церковных земель в Польше и Венгрии. В настоящее время эта проблема актуализировалась в России.

Один из аспектов проблемы — экономическая возможность собственников содержать полученные земли в условиях их включения в коммерческий оборот. Зафиксированный в Земельном кодексе механизм земельных отношений, как выяснилось, грозит Русской православной церкви и другим традиционным религиозным организациям экономическим крахом. До сих пор приходы и монастыри Русской православной церкви пользовались земельными участками безвозмездно, но с принятием Земельного кодекса лишились этой возможности. В Кодексе зафиксирован механизм регулирования земельных отношений между государством и различными юридическими лицами, в том числе и религиозными организациями. Последние в нем никак не выделяются и, соответственно, не имеют никаких преимуществ и льгот по сравнению с остальными.

Церковь и ранее стремилась решить вопрос в свою пользу. На встрече патриарха с председателем Комитета верхней палаты по аграрно-продовольственной политике последний заявил о необходимости передать Русской православной церкви землю, которой она владела до 1917 года. Патриарх заверил, что это не целесообразно, церковь претендует только на те земли, которые уже используются приходами и монастырями. Однако и этот земельный ресурс является чрезвычайно весомым.

Совет Федерации позднее выступил с другой инициативой по изменению Земельного кодекса, которая была согласована с Правительством. В ходе консультаций между Правительством и сенаторами было решено не вводить в законопроект права бессрочного пользования землей для религиозных организаций, поскольку это разрушило бы концепцию Земельного кодекса, который предусматривает передачу земли в бессрочное пользование только государственным организациям. Было решено предусмотреть в нем возможность передачи земли религиозным организациям на время их существования. Правительственная комиссия по вопросам религиозных объединений на данный момент решила освободить религиозные организации от уплаты налога на земельные участки, на которых расположены культовые здания.

Если вопрос о церковном землевладении оказался решенным на основе политической договоренности, то иначе обстоит дело с правами фермеров на землю. Проблема фермерства объективно занимает одно из центральных мест в условиях земельной реформы, однако необходимый консенсус о правовом содержании этого

понятия отсутствует. Данный вопрос остается предметом абстрактных дискуссий, поскольку до настоящего времени экспертам не вполне понятно, кто в российских условиях является фермером с правовой точки зрения и по существу. В основном аналитики апеллируют к собственническому инстинкту крестьян, оставляя в стороне реальные правовые дефиниции.

Анализ ситуации в сельском хозяйстве после внедрения частной собственности на землю (еще в середине 1990-х посредством раздачи земельных паев) привел к важному выводу о том, что форма собственности на землю не является определяющим фактором для экономической эффективности сельского хозяйства. В то же время четких критериев определения фермерского хозяйства нет в новых федеральных законах «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» и «О сельскохозяйственной кооперации». Критики новых законов полагают, что для сельского хозяйства более значим Федеральный закон о кооперации, поскольку в стране активно идет процесс создания кооперативов по кредитованию как сельских товаропроизводителей, так и владельцев личных подсобных хозяйств, а также по оказанию им технических и снабженческо-сбытовых услуг.

Соотношение федерального и регионального земельного законодательства при проведении земельной реформы не остается неизменным. По отношению к аграрным реформам, направленным на реализацию принципа частной собственности на землю, регионы могут быть разделены на три категории: к первой (наиболее многочисленной) относятся те, которые нейтральны; ко второй — те, которые выступают активно против и, наконец, к третьей (наименее многочисленной) — те, которые активно выступают за реформу и являлись опытным полем для разработки соответствующего российского законодательства.

Принятие Закона «О земле» Саратовской областной Думой осенью 1997 года (26 голосов «за» и только 1 «против») открыло серию политических дебатов, в ходе которых он получил поддержку реформаторов и осуждение левой оппозиции на федеральном уровне. Так, Государственная Дума, где преобладали тогда КПРФ и союзная ей Аграрная партия, предложила саратовским депутатам привести документ в соответствие с федеральным законодательством, что означало бы радикальную ревизию его содержания — он противоречил шести статьям Конституции и восьми статьям Гражданского кодекса Российской Федерации. Противоречия касались в основном разделения полномочий в вопросах землевладения и землепользования между разными уровнями власти — федеральным, региональным, муниципальным. По мнению депутатов Государственной Думы, разработчики саратовского законопроекта присвоили региональной власти слишком много федеральных полномочий. Но главным аргументом было то, что установление правовых основ свободного рынка и, в частности, купля-продажа земли должны регулироваться федеральным законом. Губернатор и председатель областной Думы отвергли это предложение. В ходе упорной борьбы закон удалось отстоять в Верховном Суде Российской Федерации, в том числе его основное положение о разрешении на территории области купли-продажи земельных участков при установлении контроля за целевым использованием земель. В целом смысл Закона и его значение состояли не только в разрешении купли-продажи земли — он показал необходимость закрепления системы понятий, норм и институтов земельного права, соответствующих рыночным отношениям и ориентированных на местную специфику.

Важными следствиями введения Закона стали: принятие государственными структурами и частными лицами существующего положения вещей; организация учета земельных ресурсов (для чего создавалась геоинформационная система области); формирование земельного кадастра на основе использования дистанционного зондирования земли (создание автоматизированной земельно-кадастровой системы с использованием спутниковых систем). С помощью спутниковых систем создается опорно-межевая сеть (определение границ муниципальных образований и округов, составление каталогов координат границ). В дальнейшем предполагается создание отраслевых геоинформационно-кадастровых систем, в том числе Градостроительного, Лесного, Водного, Земельного кадастров, Кадастра недропользования.

Саратовский опыт законодательного регулирования земельных отношений оказал серьезное влияние на разработку и содержание Земельного кодекса Российской Федерации. Многие статьи из саратовского Закона «О земле» почти без изменений вошли в новый Земельный кодекс Российской Федерации (ст. 11 Закона «О земле» — ст. 8 Кодекса; ст. 26 Закона — ст. 100 Кодекса; ст. 34 Закона — ст. 67 Кодекса и др.), а в большинстве статей Земельного кодекса использованы основные положения по нескольким пунктам (ст. 39 Закона — ст. 14 Кодекса; ст. 8 Закона — п. 3 ст. 6 Кодекса; ст. 13 Закона о фонде перераспределения земель — ст. 80 Кодекса и др.).

Конфликтный характер принятия Закона Саратовской области «О земле» и использованные при этом процедуры чрезвычайно информативны для понимания ситуации с реализацией конституционного принципа частной собственности на землю в целом. По своим основным идеям Закон может рассматриваться как документ, впервые после 1917 года сформулировавший юридически положения, вошедшие затем в Земельный кодекс Российской Федерации. Постепенно еще полтора десятка регионов приняли свои законы, аналогичные саратовскому, но федеральные законодатели еще долго медлили. Это был тот случай, когда не всякое несоответствие в законах следует толковать в пользу федерального центра.

Иная ситуация складывается в регионах, отстающих в принятии своего земельного законодательства. Затягивание разработки регионального земельного законодательства и отсутствие инструкций по правоприменительной деятельности ведет к тому, что на местах возникла стихийная практика введения земли в рыночные отношения. Коммерциализация аграрных отношений влечет за собой создание земельных банков, возможность получения кредитов под залог земли, в том числе для проведения сезонных работ, появление крупных земельных

собственников, что рассматривается как позитивные приметы будущего. С другой стороны, происходит концентрация земельных ресурсов, целенаправленная скупка земельных паев бывших колхозников, идут споры о возможности появления латифундий, неизбежны и массовые увольнения работников бывшего общественного сектора аграрного производства.

Расширение рамок приватизации оказывается возможным путем внесения поправок в Земельный кодекс. Один из аргументов критиков Земельного кодекса в момент его принятия состоял в возможности распространения его положений на другие ресурсы, в частности лесные массивы. Государственная Дума приняла в первом чтении поправки в Земельный кодекс, которые в случае их окончательного утверждения откроют дорогу к массовой приватизации под жилищное строительство российских лесов, причем лесов первой группы, которые выполняют водоохранные, защитные, санитарно-гигиенические и оздоровительные функции (в эту же группу входят леса особо охраняемых природных территорий).

Согласно предложенной редакции статьи 49 Земельного кодекса, изъятие земель, на которых расположены леса, под застройку разрешается в случаях, связанных с размещением объектов государственного или муниципального значения, включая объекты здравоохранения, культуры и искусства, социального и коммунально-бытового обслуживания и индивидуального жилищного строительства при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов. По мнению экспертов, эти поправки фактически разрешают свободное изъятие земель для частного строительства. Поправки снимают последние барьеры на пути приватизации: ранее это изъятие земель хотя и проводилось, но было существенно затруднено. Речь идет о коттеджном строительстве вокруг всех крупных городов, особенно Москвы. Несмотря на протесты экологов, в пользу законопроекта в Думе проголосовали проправительственные фракции. Продажа участков под коттеджное строительство, отмечают наблюдатели, слишком выгодный бизнес, чтобы можно было его остановить.

С другой стороны, до последнего времени оставался открытым вопрос — продолжение приватизации или национализация земли? Следует подчеркнуть, что существуют две совершенно различные трактовки национализации земли — правительственная и представленная левыми (коммунистическая). В порядке предвыборного законодательного популизма коммунисты выдвинули два законопроекта. Один предусматривает национализацию только ранее приватизированного государственного и муниципального имущества, второй — радикальную национализацию.

Правительство понимает под национализацией простую процедуру, суть которой — в удовлетворении потребности государства в ресурсах, необходимых для целей обороны и безопасности. Если таких ресурсов нет, оно может их национализировать. При этом с собственником должно быть достигнуто соглашение о возмещении стоимости обрабатываемого имущества, оценка которого будет производиться, исходя из расчета его рыночной стоимости и возможных убытков, которые принесет собственнику национализация, а компенсация должна быть выплачена из федерального бюджета.

Коммунисты формально также выступают за возмездное отчуждение, однако ставят перед собой более масштабные задачи — обеспечение социальных прав граждан или сохранение общенационального достояния. Предполагается среди прочего объявить исключительной собственностью народов России ее недра со всеми природными ресурсами, все естественные монополии — сырьевые и инфраструктурные, все оборонные предприятия, а также систему ЖКХ. Остальные три проекта о национализации, выступающие как конкуренты правительственному, представляют ему не идеологическую, а, скорее, технологическую альтернативу.

Тенденция на усиление законодательного регулирования производственной (коммерческой) деятельности, безусловно, существует, и реакция на нее будет зависеть от трех параметров: насколько это законодательное регулирование будет направлено на создание справедливых и равных условий для коммерческой деятельности (в частности, это условие особенно важно для легитимации новых отношений собственности на землю); насколько оно будет отвечать интересам национальной экономики (стимулировать производство, а не вывоз сырья) и, наконец, насколько оно окажется способным защищать интересы собственника от различных неправовых посягательств на его собственность.

Дебаты о национализации и приватизации земли и недр четко выявили альтернативные позиции. Как показывает пример не только России, но и всей Восточной Европы, одной из особенностей экономики переходного периода является отсутствие консенсуса по вопросам решения проблем правовой преемственности — национализации, приватизации или реституции. Насколько в России обеспечены гарантии прав собственности и неизбежность итогов приватизации? Этот центральный вопрос, казавшийся решенным, в последнее время вновь стал предметом острой политической дискуссии по вопросам о собственности на землю и недра, условиях национализации и приватизации собственности, роли государства и возможных методах вмешательства правоохранительных органов в дела крупных корпораций.

С одной стороны, резкой критике подвергаются итоги приватизации 90-х годов (их оппоненты говорят о навязанной извне приватизации со стороны Международного банка реконструкции и развития), с другой — нет ясности в отношении национализации как правовой процедуры. Принятие закона о национализации столкнулось с трудностями: критики правительственного законопроекта полагают, что оно может привести к чиновничьему произволу и создать источник обогащения для связанных между собой представителей власти и предпринимателей. Существуют, как отмечалось, правительственный и альтернативный проекты закона. Согласно внесенному в Государственную Думу правительственному законопроекту, национализации подлежат только вещи или



комплексы технологически взаимосвязанных вещей, непосредственно связанные с обеспечением защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан, обеспечения обороны и безопасности государства, и предусматривается возмещение стоимости национализированного имущества. При этом понятие «безопасность» не конкретизировано. Кроме того, правительственный проект закона предусматривает независимую оценку стоимости национализируемого имущества, которая будет возмещаться собственнику, но в этой процедуре не участвует сам собственник, и если он не согласится с оценкой экспертов, ему придется подавать в суд.

С точки зрения предпринимателей, однако, недопустимо сводить перечень национализируемого имущества к вещам, комплексам вещей и объектам интеллектуальной собственности, как это сделано в законопроекте. В нем отсутствует понятие национализируемого предприятия. Государство, забирая технические мощности, оставляет собственнику обязательства по долгам и прочие составляющие предприятия, которые немислимы отдельно от него. В этом случае возмещаемая стоимость далеко не покрывает реального ущерба, нанесенного предприятию национализацией.

Идея левых экономистов вернуть в казну доходы от природных богатств, по-видимому, нашла поддержку в государственных структурах. Компании, добывающие полезные ископаемые, в том числе нефть и газ, будут, согласно данному плану, платить природную ренту. Существует, однако, трудность измерить и подсчитать ее. Одни говорят, что рента должна определяться, исходя из себестоимости добычи нефти на каждом конкретном месторождении. Другие считают, что ее следует определять, регулируя тарифы на прокачку нефти по трубопроводам. Третьи убеждены, что размер ренты следует определять на аукционе. Отсюда — различные оценки эффективности ее введения: от 60–80 млрд до 8,8 млрд долларов. Поскольку эти вопросы относятся к категории стратегических для ориентации всей экономической политики, отсутствие решения по ним — одна из главных трудностей для создания благоприятного инвестиционного климата и рыночного законодательства как целостной системы.

Проблема пересмотра итогов приватизации — вновь актуализировалась. Было высказано предположение, что вопрос может быть поставлен более радикально — о пересмотре итогов всей ваучерной приватизации в силу ее неправового характера и многочисленных нарушений. В то же время, по словам ряда официальных лиц, пересмотр итогов приватизации в сегодняшней ситуации невозможен, так как приведет страну к гражданской войне.

Все эти направления дискуссии по различным параметрам рыночной экономики оказываются прямо или косвенно связанными с решением самого фундаментального вопроса — земельного. Попытки оспорить существующее земельное законодательство были осуществлены путем региональных референдумов. В преддверии выборов трудности для проведения целенаправленной экономической политики создавала неурегулированность отношений федерального центра и регионов по базовым проблемам земельного права, контроля над недрами, распределения экономических полномочий (бюджетного федерализма), налогового законодательства. Это порождает структурную напряженность на разных уровнях решения проблем экономической политики. Поскольку в настоящее время эти вопросы обсуждаются в связи с общей реформой российского федерализма, их необходимо решать в контексте избирательных программ на разных уровнях (центральный, региональный и локальный).

Очевидная оппозиционность многих региональных элит по отношению к введению в действие нового законодательства о частной собственности на землю стала одной из причин политической напряженности в предвыборный период. В этом контексте становится понятной борьба вокруг моратория на референдумы в год выборов. Политический смысл этой акции правительственного большинства в Думе аналитики усматривают прежде всего в стремлении не допустить региональных референдумов по вопросу о частной собственности на землю, которые могут способствовать негативной мобилизации населения в пользу левых, поскольку итоги этих референдумов легко предсказать в силу того, что большая часть сельского населения выступает против приватизации, и поставить под вопрос не только судьбу земельной реформы, но и политические перспективы правящей коалиции.

При рассмотрении в Конституционном Суде Российской Федерации вопроса о конституционности введения моратория на референдумы в год выборов истцы — думские коммунисты — доказывали, что Федеральное Собрание может устанавливать правила проведения плебисцита, но не вправе ограничивать его сроки. Их думские оппоненты, напротив, заявили, что полностью поддерживают сохранение моратория на референдум. Результатом рассмотрения дела стала поддержка моратория на референдумы, что рассматривалось аналитиками как удар по левым партиям, затрудняющий использование в избирательной кампании важного аграрного компонента программы.

В ходе дебатов по земельной реформе обсуждались особенности разработки и принятия экономического законодательства в российской системе разделения властей и предложения по изменению этой системы. Прохождение любой крупной законодательной инициативы зависит от отсутствия или наличия парламентского большинства у Президента. В первом случае (который был характерен для России до парламентских и президентских выборов 1999–2000 годов) возникает феномен двойной (и конфликтной) легитимности, не позволяющий провести основные законы (как это было, например, с Гражданским, Земельным, Уголовным кодексами). В этой ситуации изменения в законодательство могут быть внесены исключительно указами Президента (как это и имело место в период конфликта Думы и Президента при принятии важных экономических нововведений), но при этом снижается общая легитимность соответствующих нововведений, законодательство приобретает вре-

менный, нестабильный и противоречивый характер. Во втором случае (после выборов 2000 года), то есть при наличии парламентского большинства у Президента, становится возможной реализация любой крупной законодательной инициативы (именно так в рассматриваемый период были приняты все важнейшие кодексы). Даже в конфликтных ситуациях (как с Земельным кодексом) проблема решается в пользу предложений Президента (Правительства). Второй вариант развития ситуации, безусловно, способствует принятию законодательства, реализующего принципы и нормы Земельного кодекса.

Другой стороной проблемы реализации законодательства в сфере всей экономической политики становится вопрос о природе правительства. Тот факт, что в российской системе разделения властей правительство формируется Президентом и проводит его политику, имеет для экономики как позитивные, так и негативные последствия. К числу последних эксперты относят несамостоятельность правительства в решении экономических проблем (его так называемый технический характер). В результате в этой системе возникает феномен делегирования ответственности. Государственная Дума (особенно оппозиционная Президенту), резервируя за собой все возможности критики правительства, делегирует ему всю полноту ответственности. В свою очередь от правительства ответственность за экономический курс делегируется выше — Президенту. Возникает ситуация, когда правительство не несет ответственности за свои собственные решения. Во избежание этого предлагалось даже внести в Конституцию специальные «антипопулистские» поправки.

В ряде партийных программ в последнее время предлагалось создать «Правительство общественного доверия», то есть правительство, формируемое на основе большинства в Государственной Думе и пользующееся ее поддержкой. Однако реализация этих предложений требует конституционной реформы и внесения поправки в Конституцию. По мнению сторонников такой реформы, результатом этого станет переход к смешанной президентско-парламентской форме правления, в которой правительство формируется Президентом, но несет ответственность перед парламентом. Вопрос о том, будет ли осуществлена эта реформа, лежит за рамками данной статьи. Следует подчеркнуть, однако, что даже при нынешней системе разделения властей признается необходимым повышение политической ответственности правительства за проводимый курс, в частности в экономической сфере. Правительство, согласно данной логике, должно пользоваться поддержкой Государственной Думы по важнейшим вопросам, прежде всего нового земельного законодательства и вообще законодательства в сфере рыночных реформ. Это позволит избежать возникновения феномена завуалированно коалиционного правительства, отдельные представители которого могут иметь различные (если не противоречивые) представления о реформе. В идеале правительство должно состоять из единомышленников в решении проблем законодательства в сфере аграрной реформы.

Действительно ли действующие сегодня государственные институты имеют намерение и полномочия применять на практике существующее законодательство — вопрос, в однозначно положительном ответе на который можно усомниться. Следует иметь в виду три составляющих решения проблемы: противоречивость законодательного регулирования, трудности в проведении норм Земельного кодекса в региональном законодательстве, а также в проведении административной и судебной реформ, два основных подхода к которым противоречат друг другу на идеологическом уровне.

Сохраняется противоречивость законодательного регулирования. Как показал проведенный анализ, новое законодательство в сфере аграрной экономики в принципе соответствует в своей общей конфигурации рациональным представлениям о рыночной экономике. Таким образом, можно констатировать, что эта концепция начинает постепенно реализовываться на практике. В этом отношении законодательство имело практический эффект. С другой стороны, трудности этого процесса настолько велики, что это может в случае неблагоприятной общей ситуации дать оппонентам реформ реальную возможность повернуть ситуацию вспять или сильно затормозить их проведение. Фактически возникла ситуация, когда старое право уже перестало, а новое еще не начало действовать. Это создает ситуацию правовой неопределенности в земельных отношениях, которую корректируют неправовые институты разрешения противоречий.

В то же время подробный анализ чрезвычайно конфликтных обстоятельств принятия Земельного кодекса, его содержания и перспектив реализации позволил оценить его в целом как компромиссный документ (даже по сравнению с аналогичными кодексами некоторых государств СНГ), функционирование норм которого в дальнейшем будет зависеть от нескольких факторов. К ним следует отнести, прежде всего, дальнейшее реформирование и систематизацию законодательства на общегосударственном уровне — внесение соответствующих изменений в Гражданский, Налоговый, Лесной, а также Гражданский процессуальный кодексы и Кодекс об административных правонарушениях. Эта дальнейшая систематизация правового поля требует не только значительных усилий, но и единства видения проблемы со стороны всех участников данного процесса.

Во всех рассмотренных областях экономического регулирования (особенно в земельном праве) формирование механизмов, институтов и процедур регулирования находится на начальной стадии. Проблема состоит не только в противоречивости самого этого права, но и в дефиците его легитимности в глазах значительной части населения, о чем свидетельствует появление законопроектов диаметрально противоположной направленности. Консервативная оппозиция использует трудности реализации права — невозможность его отстаивания в судах.

Одно из условий реализации Земельного кодекса — создание адекватной системы судебного и административного разрешения поземельных споров на местах. Последнее обстоятельство особенно важно для выяснения связи аграрной реформы с административной и судебной. Следует отметить, что в настоящее время мы не распо-

лагаем сводной информацией (статистикой) разрешения судами поземельных споров. Это может быть объяснено вакуумом соответствующей нормативно-правовой основы (фактическое отсутствие стабильного земельного кадастра — наиболее важный тормоз системы поземельного регулирования в условиях коммерческого использования земли). Безусловно, проблемой является и отсутствие административной юстиции в той или иной форме — по сей день гражданам крайне трудно (если вообще возможно) оспаривать в суде действия администрации того или иного уровня в земельных конфликтах. Во всяком случае, нам не известны примеры массового обращения в суд колхозников с исками против директоров колхозов, хотя ясно, что спонтанная приватизация земли означает фактическое вытеснение ее традиционных пользователей потенциальными собственниками, причем иногда с применением насилия в явной или скрытой форме. Следует констатировать, что спрос на право в этой области очень невелик, если вообще существует.

Это исследование позволяет констатировать общую позитивную динамику развития российского экономического законодательства в последние годы: идет интенсивный процесс конституционализации отраслевого права; приняты важнейшие кодексы, ведется активная разработка законодательства по ключевым направлениям рыночной экономики. Оправданное приоритетное внимание к разработке и принятию важнейших отраслевых кодексов не всегда сопровождалось, однако, параллельной разработкой законодательства, снятием противоречий в нем и обобщением правоприменительной деятельности. Приоритетными стали проблемы макроэкономики — земля, антимонопольное законодательство, реформа естественных монополий, система налогообложения, а также проблемы государственного контроля и регулирования в области предпринимательской деятельности (лицензирование, техническое регулирование). В то же время были выявлены диспропорции в развитии законодательства на разных уровнях экономического регулирования. Так, принятие важнейших кодексов (как Гражданский и Земельный), закладывающих общие основы отношений собственности на землю и ее коммерческого использования, породило непредвиденные трудности. Одно направление этих трудностей оказалось связанным с пробелами законодательного регулирования на разных уровнях, в частности с отсутствием четкого проведения разделения между федеральной, субъектной и муниципальной землей. Очень важна регламентация разделения собственности между уровнями государственной власти, особенно по линии бюджетного федерализма, и определения прерогатив муниципальной власти. Другое направление трудностей — конфликтность старого и нового права, например противоречие ряда норм Гражданского и Земельного кодексов, а также некоторых норм последнего старому жилищному законодательству, региональным законам. Наконец, третья группа трудностей связана с отсутствием соответствующей правоприменительной практики (что выявилось, например, при регистрации земли).

С другой стороны, вполне обозначился конфликт нормы и реальности. Разработка развитого антимонопольного законодательства (достоинством которого является обобщение исключительно богатого опыта передела собственности) не привела, однако, к его успешному функционированию. Это произошло главным образом в силу социальных причин: важнейшими из них стали сохранение фактического государственного контроля над экономикой, зависимость антимонопольных органов от государственной власти, а также система двойных стандартов и избирательное применение данного законодательства. В конечном счете, эта система реализации права и монопольного государственного регулирования экономики оказывается едва ли не важнейшим препятствием на пути развития малого и среднего бизнеса, динамика которого сдерживается отсутствием равных стартовых условий для всех участников хозяйственной деятельности, а также вмешательством государственных структур, которое до последнего времени либо запаздывало, либо имело негативный характер (максимизация контроля, обилие регулирующих предписаний и частое изменение условий игры, например при сборе налогов и выдаче лицензий, несовершенство механизмов разрешения конфликтов как судебных, так и внесудебных). Это имеет тем более серьезные последствия, что именно малый и средний бизнес составляет экономическую основу социальной стабильности, институтов гражданского общества, является наиболее мобильной структурой хозяйственной деятельности, в которой прежде всего осваиваются новые технологии.

Самостоятельной проблемой экономики развития повсюду в мире является модернизация механизмов, институтов и процедур правового регулирования экономики как на макро-, так и на микроуровне. Одной из основных трудностей экономического регулирования в России остается неадекватность административных структур новым экономическим и техническим задачам. Даже в ситуации, когда приняты хорошие законы и есть политическая воля к их реализации, сохраняется проблема конфликта интересов различных государственных структур, уровней административного регулирования, а также того, что именуется «административными барьерами» на разных уровнях управления и реализации законодательства. Особенно четко данная проблема прослеживается в действиях различных органов власти в ходе законодательного регулирования так называемых естественных монополий, то есть в ситуации, когда при известной уникальности выпускаемого продукта ему нет реальных заменителей, отсутствуют альтернативы, способные привести в действие режим рыночной конкуренции. Эта область экономических интересов оказалась в эпицентре дебатов при переходе от сверхбюрократизированной модели государственной собственности к рыночной экономике, вызывая острые споры о приватизации (или деприватизации) данного вида собственности, легитимности этой собственности, ее законодательном регулировании.

Остается проблемой полноценная правовая защита собственности (и таких ее составляющих, как владение, распоряжение и пользование имуществом): пока она не будет решена, нет возможности говорить о стабильности рыночных отношений и прекращении угрозы поворота вспять. Речь идет о защите прежде всего частной собст-

венности, но также — защите добросовестного приобретателя; предоставлении гарантий права собственности при регистрации, гарантиях банковских вкладов, наконец, интеллектуальной собственности (которая остается наименее защищенной). Известная амбивалентность подхода сохраняется в новейшем законодательстве. Так, новый закон о связи вводит существенные ограничения (сокращение количества перекрестных лицензий), но предусматривает в то же время определенные гарантии устойчивости лицензируемой деятельности, которая может быть прекращена только по решению суда. В числе позитивных параметров нового закона отмечается то, что им предусмотрены такие механизмы, как торги для распределения частотного ресурса, возмещение ущерба потребителям в случае невыполнения этих услуг, оговорена защита прав пользователей услугами связи. Критики закона, однако, справедливо указывают на такую его особенность, как неопределенность его положений и легкость их пересмотра исполнительной властью (в силу обилия отсылочных норм), что не способствует прямому действию права и адекватной правоприменительной практике.

Для стратегии правового регулирования сохраняет актуальность дискуссия о том, до какой степени государство должно присутствовать в экономике, как в российской реальности может осуществиться компромисс сторонников минимального и максимального государственного вмешательства. Одной из ключевых проблем в этом споре традиционно является вопрос интерпретации принципа социального государства, масштабов и способов его реализации в рамках рыночной экономики. Сферой правовой неопределенности остаются пенсионная реформа, бюджетный федерализм, социальное страхование, то есть реальная сфера социальных функций государства. Поскольку в этих областях, где традиционно сохраняется роль государства и государственного регулирования, отсутствует единая правовая стратегия, сохраняет силу конфликт между старым и новым правом, например при решении проблем собственности (на землю, жилье и проч.), который может трансформироваться в конфликт между ветвями власти (как это неоднократно имело место в результате принятия Государственной Думой экономически не обоснованных и в целом популистских законов в социальной сфере, которые затем отвергались верхней палатой или Президентом).

Становится возможным определенно говорить об усилении законодательного регулирования рыночных отношений на современном этапе. Тенденции этого регулирования, однако, не однозначны. В целом преобладает позитивная динамика, связанная с созданием правовых основ инфраструктуры рыночной экономики (в этом контексте интерпретируются новые кодексы и законы об ограничении монополистической деятельности, развитии конкурентной среды, рынка ценных бумаг, банковской деятельности, финансово-промышленных группах).

Новое законодательство, однако, может иметь негативную тенденцию — тормозить реформы (как, например, некоторые региональные законодательные акты о реализации земельного кодекса, отодвигающие применение его норм на десятилетия). Тревожным фактом следует признать появление законопроектов (и поправок к новым кодексам) диаметрально противоположной направленности по таким фундаментальным вопросам, как реализация права частной собственности на землю, национализация и приватизация, регулирование правового статуса естественных монополий.

Появление таких законопроектов связано, по-видимому, не только с ситуацией популизма политических партий, но должно интерпретироваться как признак отсутствия стабильного социального консенсуса по вопросам легитимности отношений собственности, прежде всего согласия по вопросу частной собственности на землю.



## **Совершенствование системы взаимоотношений институтов власти и предпринимателей в сфере градостроительства (правовые аспекты)**

### **Общие положения**

В последнее десятилетие изменились не только экономические основы российского общества. Существенным образом модифицировалась политическая система Российской Федерации, глубинные подвиги происходят и в социальной сфере. Это нашло свое закрепление в системе российского законодательства. Вместе с тем взаимоотношения власти и общества в России весьма далеки от тех принципов и идеалов, которые присущи подлинному правовому демократическому государству с социально ориентированной рыночной экономикой.

Необходимость модернизации государства сегодня осознается всеми слоями российского общества и на всех уровнях власти. Подтверждением этому служат многочисленные решения, направленные на реализацию идей административной реформы, которые принимались в последнее время Президентом Российской Федерации, Федеральным Собранием и Правительством Российской Федерации. В качестве примера можно назвать федеральные законы «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”», «О системе государственной службы Российской Федерации», указы Президента Российской Федерации от 19 ноября 2002 года № 1336 «О федеральной программе “Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)”», от 23 июля 2003 года № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах», Распоряжение Президента Российской Федерации от 11 июля 2003 года № 351-рп «О межведомственной рабочей группе по обеспечению мероприятий, связанных с реформированием государственной службы Российской Федерации» и другие.

Во многом такое внимание этой проблеме уделяется потому, что сегодня пороки государственного механизма становятся серьезным препятствием на пути социально-экономических преобразований. Деятельность государственных институтов по-прежнему во многом базируется на старых «доперестроечных» принципах, серьезно деформированных в период «дикого» капитализма. Отсутствует доверие между властью и обществом, бизнес зачастую не защищен от произвола со стороны государственных институтов, прежде всего правоохранительных органов. На практике слабо реализуется конституционный принцип единства экономического пространства на всей территории Российской Федерации. Механизм учета общественного мнения при принятии важных решений, затрагивающих интересы широких слоев граждан, «включается» весьма нерегулярно, что приводит к тому, что влияние населения на принимаемые решения крайне незначительно. Отсутствует должная прозрачность и предсказуемость для граждан и организаций в действиях институтов власти, в целом затруднен доступ к информации о деятельности органов государственной и муниципальной власти. Система обжалования незаконных решений и действий институтов власти крайне медлительна и малоэффективна. Управляемость и координация в системе публичной власти находится на невысоком уровне. Это относится как к «вертикальным» отношениям, которые нуждаются в совершенствовании прежде всего в механизмах разграничения полномочий и предметов ведения между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальным уровнем власти, так и к «горизонтальным» отношениям, предполагающим более эффективные подходы к разделению функций между различными ветвями и институтами власти на одном уровне властеотношений. Государственное вмешательство в экономическую деятельность остается чрезмерным, что затрудняет развитие предпринимательской инициативы, мешает устойчивости экономических отношений.

Все названные недостатки государственного аппарата в полной мере проявляются и при регулировании отношений в сфере градостроительства. Помимо Градостроительного кодекса Российской Федерации эти отношения регулируются также Федеральным законом «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации», нормами Земельного кодекса Российской Федерации, Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности», Гражданского кодекса Российской Федерации, иных федеральных законов и нормативных актов Правительства Российской Федерации.

В последние годы существенно изменилось законодательство об общих началах регулирования экономической деятельности граждан и организаций: принята новая редакция Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности»; внесены изменения в законодательство о некоммерческих организациях; принят Федеральный закон «О защите прав организаций и индивидуальных предпринимателей в ходе осуществления государственного контроля (надзора)». Был принят новый Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации.

Отношения в сфере градостроительства предметно описаны в Градостроительном кодексе Российской Федерации (далее — Кодекс), принятом в 1998 году. К ним, в частности, отнесены отношения в области создания системы расселения, градостроительного планирования, застройки, благоустройства городских и сельских поселений, развития их инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, рационального природопользования, сохранения объектов историко-культурного наследия и охраны окружающей природной среды. Важным является указание в преамбуле Кодекса на его основную цель — обеспечение благоприятных условий проживания населения. Это в полной мере соответствует базовому конституционному принципу о приоритете прав и свобод человека в системе ценностей российского государства (статья 2 Конституции Российской Федерации). Кроме того, Кодекс определяет компетенцию органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, права и обязанности граждан и юридических лиц в области градостроительной деятельности, роль градостроительной документации и градостроительных регламентов в регулировании использования территории Российской Федерации, а также ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации о градостроительстве.

Указанные отношения в плане разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления стали предметом детального анализа в рамках работы Комиссии при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления по направлению «Инфраструктура управления землей и иной недвижимостью».

В соответствии со статьей 73 Конституции Российской Федерации вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти. В рамках этих полномочий субъекты Российской Федерации осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов (статья 76 Конституции). Градостроительное законодательство не указано ни в статье 71, ни в статье 72 Конституции. Однако из этого не следует, что эти отношения подпадают под регулирование принципов статьи 73 Конституции Российской Федерации. Такой вывод означал бы невозможность федерального регулирования в указанной сфере. Более логичным представляется положение о том, что нет достаточных оснований для признания самостоятельной отрасли градостроительного законодательства. Анализ предметно-методических характеристик регулируемых Градостроительным кодексом отношений показывает, что это различные по своей природе общественные отношения: конституционно-правовые, административные, административно-процессуальные, земельные, водные, лесные, экологические, связанные с недропользованием, регулированием прав и свобод граждан, юридических лиц и др. С точки зрения конституционных подходов (ст. 71 и 72) эти отношения относятся к предметам исключительного ведения Российской Федерации или совместного с субъектами Российской Федерации ведения, что предполагает их регулирование федеральным законодателем. Таким образом, Градостроительный кодекс является примером комплексного кодифицированного нормативного правового акта, регулирующего широкий срез общественных отношений, объединенных не общим предметом или единым методом правового регулирования, а территориально-поселенческим (гуманитарным) аспектом, правомерность которого вытекает в соответствии со статьей 2 Конституции Российской Федерации из целей данного Кодекса — «в целях обеспечения благоприятных условий проживания населения».

Весьма любопытным представляется сопоставление российского Градостроительного кодекса с Кодексом урбанизации Франции, который в статье L.121-1 предусматривает, что во всех видах регулятивных инструментов, применяемых в области градостроительства во Франции (схемы территориальной целостности, локальные планы урбанизации и коммунальные карты), необходимо обеспечить следующие общие основные положения.

1. Равновесие между городским обновлением, управляемым городским развитием, развитием села, с одной стороны, и сохранением пространств, предназначенных для сельскохозяйственных и лесных угодий, а также охраной естественных пространств и ландшафтов, с другой стороны, соблюдая при этом цели устойчивого равновесия.

2. Разнообразие функций города и его смешанный социальный характер в городской и сельской жилищной политике, предусматривая достаточные строительные и ремонтные возможности для удовлетворения без всякой дискриминации настоящих и будущих потребностей в жилье, экономической деятельности, торговой, спортивной, культурной и общественно-полезной жизни, коммунального хозяйства с учетом равновесия между занятостью и жильем, а также транспортными средствами и водоснабжением.

3. Экономное и взвешенное использование естественной, городской, пригородной и сельской зон, управление потребностями в перевозках и автомобильным движением, забота о качестве воздуха, воды, почвы и недр, экосистем, зеленых пространств, природной и городской среды, природной местности и ландшафта, уменьшение шумового загрязнения, охрана городских достопримечательностей и зданий, являющихся национальным достоянием, предупреждение предсказуемых природных рисков, технологических рисков, загрязнения и других отрицательных факторов.

Таким образом, статья L.121-1 определяет фундаментальные принципы, которые должны быть отражены в градостроительных документах: принцип равновесия, принцип разнообразия и принцип охраны окружающей среды.

Градостроительный кодекс Российской Федерации определяет градостроительную деятельность как деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц в области градостроительного планирования, развития территорий и поселений, определения видов использования земельных участков, проектирования, строительства и реконструкции объектов недвижимости с учетом интересов граждан, общественных и государственных интересов, а также национальных, историко-культурных, экологических, природных особенностей указанных территорий и поселений (статья 1). Градостроительное планирование развития территорий и поселений заключается в проведении зонирования. Это предполагает деление территории на зоны с определением видов градостроительного использования установленных зон и ограничений на их использование.

С учетом комплексного характера предмета правового регулирования Кодекса в его статье 2 закреплено, что нормативное правовое регулирование вопросов градостроительства осуществляется на всех трех уровнях публичной власти: на федеральном уровне, на уровне субъектов Российской Федерации и уровне местного самоуправления. С точки зрения формы эти акты могут иметь форму закона либо подзаконного акта.

К федеральной компетенции в области градостроительства отнесены градостроительные требования к:

- а) планированию развития территории Российской Федерации; условиям и порядку использования земель для градостроительной деятельности;
- б) разработке и реализации основ федеральной политики и федеральных программ в области экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации;
- в) размещению федеральных энергетических систем, объектов ядерной энергетики, федерального транспорта, объектов связи, связанных с космической деятельностью объектов, объектов обороны и безопасности;
- г) разработке стандартов в области градостроительного планирования и застройки территорий и поселений;
- д) применению в градостроительстве данных государственного картографо-геодезического фонда Российской Федерации;
- е) определению объектов градостроительной деятельности, на которые требуется выделение средств из федерального бюджета и федеральных фондов регионального развития.

На уровне субъектов Российской Федерации принимаются законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, регулирующие отношения в области градостроительной деятельности при решении вопросов владения, пользования и распоряжения:

- а) земель, недрами, водными и другими природными ресурсами;
- б) в области природопользования, охраны окружающей среды, особо охраняемых природных территорий;
- в) памятников истории и культуры, обеспечения экологической безопасности, предупреждения чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий.

Органы местного самоуправления также вправе принимать нормативные правовые акты по вопросам градостроительной деятельности. При этом круг этих вопросов ограничивается объемом полномочий органов местного самоуправления, вытекающих из положений статьи 130 Конституции Российской Федерации о том, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

Говоря о соотношении различных групп интересов — государственных, общественных и частных, Кодекс уже несколько по иному выстраивает их ценностную иерархию. На первом месте указаны государственные интересы, затем интересы общественные и наконец частные интересы. Государственные интересы состоят в обеспечении условий для устойчивого развития поселений и межселенных территорий, функционирования государственных систем инженерной и транспортной инфраструктур, сохранения природных ресурсов, охраны государственных объектов историко-культурного и природного наследия, территорий традиционного проживания коренных малочисленных народов. Носителями государственных интересов выступают Российская Федерация и субъекты Российской Федерации.

Под общественными интересами Кодекс понимает интересы населения городских и сельских поселений, других муниципальных образований в обеспечении благоприятных условий проживания, ограничении вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду градостроительными средствами, улучшении экологической обстановки, развитии инженерной, транспортной и социальной инфраструктур городских и сельских поселений и прилегающих к ним территорий и сохранении территорий объектов историко-культурного и природного наследия. Как видно из этой формулировки, общественный интерес носит «поселенческий» характер, а его выразителями выступают достаточно крупные субъекты — муниципальные образования. Иных носителей общественных интересов Кодекс не предусматривает.

К частным интересам Кодекс относит интересы граждан и юридических лиц в связи с осуществлением градостроительной деятельности на принадлежащих им земельных участках. Субъектами, выражающими этот вид интересов, выступают физические и юридические лица.

Приоритет государственных и общественных интересов перед частными проявляется также и в том, что Кодекс предусматривает различные механизмы их защиты. Так, если градостроительная деятельность, осуществляемая любыми субъектами права, противоречит государственным или общественным интересам, такая деятельность может быть прекращена. Если же градостроительная деятельность препятствует реализации прав и законных интересов собственников, землевладельцев, землепользователей и арендаторов сопредельных земель-

ных участков и иных объектов недвижимости, то она может быть ограничена только в том случае, если осуществляется гражданами и юридическими лицами (то есть носителями частных интересов).

Кроме того, Кодекс предусматривает процедуру согласования интересов в области градостроительной деятельности только между органами государственной власти и органами местного самоуправления (носителями государственных и общественных интересов). Также следует отметить, что органы государственной власти (исполнительные) и органы местного самоуправления обладают двойственным статусом. В соответствии со статьей 3 Кодекса они наделены (наряду с судами) полномочиями по рассмотрению споров, возникающих при осуществлении градостроительной деятельности.

Но прежде всего органы государственной власти и органы местного самоуправления осуществляют значительные полномочия регулятивного характера в области градостроительных отношений. Так, в сфере обеспечения прав граждан на благоприятную среду жизнедеятельности органы государственной власти (федеральные органы архитектуры и градостроительства, федеральные органы по охране окружающей природной среды, санитарно-эпидемиологическому надзору, гражданской обороне, предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, земельным ресурсам и землеустройству, охране недр, вод, атмосферного воздуха, почв, другие федеральные органы государственного контроля и надзора, органы государственной власти субъектов Российской Федерации) устанавливают требования безопасности территорий и поселений и их защиты от воздействия чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; обеспечивают соблюдение требований охраны окружающей природной среды, экологической безопасности и санитарных правил; обеспечивают размещение организаций и объектов, имеющих рекреационное и оздоровительное значение; обеспечивают сохранение объектов историко-культурного наследия и особо охраняемых природных территорий; обеспечивают создание систем инженерной инфраструктуры и благоустройства территорий; создают условия доступности мест работы и отдыха, центров социально-культурного обслуживания; создают условия для беспрепятственного доступа инвалидов к объектам инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры.

Кодексом предусмотрены различные гарантии, обеспечивающие участие граждан, их объединений и юридических лиц в обсуждении и принятии органами власти решений в области градостроительной деятельности. Прежде всего, граждане, их объединения и юридические лица имеют право на достоверную, полную и своевременную информацию о состоянии среды жизнедеятельности, ее предполагаемых изменениях (строительстве, реконструкции объектов жилищно-гражданского назначения, благоустройстве территорий, прокладке инженерных и транспортных коммуникаций) и иную информацию о градостроительной деятельности, за исключением информации, содержащей сведения, отнесенные к государственной тайне в соответствии с федеральным законом.

Данному праву корреспондирует обязанность соответствующих федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления информировать граждан, их объединения и юридические лица о градостроительной деятельности. Это информирование должно осуществляться через средства массовой информации, посредством проведения общественных обсуждений, а также организации экспозиций и выставок.

В случае если органы государственной власти, органы местного самоуправления и должностные лица нарушат требование о предоставлении информации, граждане Российской Федерации имеют право обращаться в суд.

При подготовке градостроительной документации (до ее утверждения) граждане Российской Федерации и их объединения имеют право обсуждать, вносить предложения и участвовать в подготовке решений в области градостроительной деятельности в любой форме: собрания (сходы) граждан, участие в общественных слушаниях, обсуждениях градостроительной документации и иные формы, требовать рассмотрения их предложений.

До утверждения градостроительной документации они могут проводить независимые экспертизы указанной документации за свой счет. Независимые экспертизы могут использоваться гражданами и их объединениями для обжалования в суд заключений органов государственной экспертизы градостроительной и проектной документации.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны рассматривать заявления граждан и их объединений, касающиеся вопросов градостроительной деятельности, затрагивающей их интересы, и в установленные сроки предоставлять им обоснованные ответы. Для реализации имеющихся возможностей граждане и их объединения в случаях, если градостроительная деятельность затрагивает их интересы, имеют право:

- требовать в административном или судебном порядке отмены решения о размещении, проектировании, строительстве, реконструкции или вводе в эксплуатацию объектов в случае нарушения законодательства Российской Федерации о градостроительстве;
- требовать в административном или судебном порядке ограничения, приостановления или прекращения деятельности предприятий и других объектов, эксплуатация которых осуществляется с нарушением законодательства Российской Федерации о градостроительстве;
- обжаловать в суде заключения органов государственной экспертизы градостроительной и проектной документации;
- предъявлять в суд иски о возмещении вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан в связи с нарушением законодательства Российской Федерации о градостроительстве;
- требовать в порядке, предусмотренном действующим законодательством, привлечения к ответственности граждан, виновных в нарушении законодательства Российской Федерации о градостроительстве.



Вопрос о регламентации порядка участия граждан и их объединений в обсуждении и принятии решений в области градостроительной деятельности отнесен к компетенции органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Особым образом оговариваются гарантии прав общественных объединений инвалидов. Кодекс прямо предусматривает (статья 17), что федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления обязаны привлекать полномочных представителей общественных объединений инвалидов для подготовки решений вопросов, касающихся интересов инвалидов. При этом правовые последствия в случае решения ими таких вопросов без участия полномочных представителей общественных объединений инвалидов могут быть весьма серьезными: решения могут быть признаны судом недействительными.

В некоторых случаях Кодекс предусматривает возможность заключения соглашений граждан и организаций с органами государственной власти и органами местного самоуправления, в частности в случае их участия в обеспечении развития и эксплуатации систем инженерной инфраструктуры и благоустройства территорий поселений, а также в обеспечении развития и эксплуатации систем транспортной инфраструктуры поселений и транспортной инфраструктуры прилегающих к ним территорий.

В качестве специальных субъектов права в области градостроительства Кодекс выделяет профессионально-творческие организации (объединения). Профессионально-творческие организации (объединения), возникшие на основе общности профессиональных интересов в области градостроительства и зарегистрированные в установленном законодательством порядке в соответствии с уставами, имеют право:

- вносить в органы государственной власти предложения о разработке законов и иных нормативных правовых актов в области градостроительства;
- участвовать в разработке проектов законов и иных нормативных правовых актов в области градостроительства;
- участвовать в разработке градостроительной документации, проведении государственной экспертизы градостроительной документации;
- участвовать в проведении конкурсов на разработку градостроительной документации;
- представлять и защищать права и законные интересы участников указанных профессионально-творческих организаций (объединений) и (или) других граждан.

Таким образом, объем полномочий и статус в области градостроительства профессионально-творческих организаций позволяет рассматривать их как существенный элемент саморегуляции в этой сфере. Речь идет в первую очередь об организациях профессиональных архитекторов. Международными стандартами, зафиксированными в Соглашении Международного союза архитекторов по рекомендуемым Международным стандартам профессионализма в архитектурной практике (в редакции от 28 июня 1999 года) предусмотрено, что всю полноту профессиональной ответственности перед потребителем за качество проекта и построенного здания несет именно архитектор. Правовое регулирование профессиональной архитектурной деятельности создает необходимые гарантии того, что потребители получают качественные услуги.

В регулировании допуска на рынок принципиальную важность имеют также вопросы самоорганизации архитекторов. Во многих развитых странах Европы профессиональные архитекторы объединены (на основании обязательного членства) в особые профессиональные (саморегулируемые) организации, основанные на цеховых традициях. К данному типу организаций относятся, например, Архитектурная камера в Германии, Палата архитекторов в Италии, Коллегия архитекторов в Испании, Орден архитекторов во Франции.

Эффективная деятельность государства в интересах граждан и гражданского общества возможна только в условиях гласности и при активном участии институтов гражданского общества. Необходима такая регламентация деятельности государственных и муниципальных органов и служащих, которая исключает возможность проявления субъективизма и не допустит произвола при оказании услуг и принятии решений. Для этого необходимы: открытость системы власти и ее ответственность за непропорциональный отказ в предоставлении информации; ясность процедуры принятия органами власти решений, затрагивающих права и законные интересы граждан; возможность участия граждан и структур гражданского общества в процессе подготовки этих решений; широкое и объективное информирование граждан и структур гражданского общества о принятых органами власти решениях; де бюрократизация отношений между государственными служащими, гражданами и институтами гражданского общества; подконтрольность органов власти гражданам и гражданскому обществу; предупреждение, выявление и устранение обстоятельств, способствующих коррупции и злоупотреблениям; соблюдение государственными и муниципальными служащими этических норм и правил поведения, ответственное исполнение должностных (служебных) обязанностей.

### **Разграничение полномочий в области градостроительной деятельности**

В соответствии с Конституцией Российской Федерации в области градостроительной деятельности складывается комплекс общественных отношений широкого спектра, который регулируется различными уровнями публичной власти. Такая ситуация предполагает необходимость четкого отграничения полномочий государственных от полномочий местного самоуправления. В рамках государственных полномочий следует провести их разграничение

между федеральным уровнем и уровнем субъектов Российской Федерации. Однако законодательство в указанной сфере еще далеко от совершенства. Так, Градостроительный кодекс Российской Федерации предлагает несколько иной механизм разграничения полномочий между различными уровнями публичной власти, чем это вытекает из положений статей 71–73 Конституции Российской Федерации. Статья 73 Конституции закрепляет «остаточный» принцип разграничения полномочий и предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами: «вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти». Следовательно, в соответствии с Конституцией Российской Федерации федеральное регулирование осуществляется по предметам ведения Российской Федерации и в рамках полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения. В соответствии с частью 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации по предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Таким образом, по предметам совместного ведения федеральный уровень власти должен четко зафиксировать, какие полномочия в этих сферах Российская Федерация «отбирает» себе. Причем делать это можно только в форме федерального закона. Необходимо оговориться, что в рамках данной темы вопрос о договорном механизме разграничения полномочий и предметов ведения не рассматривается. Таким образом, в федеральном законе (а в нашем случае это Градостроительный кодекс Российской Федерации) должны были быть закреплены полномочия Российской Федерации. А затем, исходя уже не из принципов федерализма, в соответствии с принципом разделения властей (статьи 10 и 11) необходимо разделить полномочия «по горизонтали» между различными ветвями власти на федеральном уровне.

Представляется, что применительно к уровню муниципальной власти следовало бы исходить из положений статьи 12 и главы 8 Конституции Российской Федерации, предусмотрев наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в области градостроительной деятельности с одновременной передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

Вместо этого Градостроительный кодекс упоминает в главе III «полномочия органов государственной власти и предметы ведения местного самоуправления в области градостроительства». А в статье 21 сразу же закрепляются полномочия Правительства Российской Федерации в области градостроительства (следовательно, ни федеральных законов, ни актов Президента Российской Федерации в области градостроительства издаваться не может).

К полномочиям Правительства Российской Федерации в области градостроительства отнесены:

- разработка и внесение в Государственную Думу проектов федеральных законов в области градостроительства;
- разработка и принятие постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом и иными федеральными законами в области градостроительства;
- установление основ федеральной политики в области градостроительства;
- утверждение и реализация Основных положений Генеральной схемы расселения на территории Российской Федерации и Основных положений схем градостроительного планирования развития частей территории Российской Федерации, градостроительной документации для объектов градостроительной деятельности особого регулирования федерального значения, а также схем и проектов развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур федерального значения и благоустройства территорий федерального значения;
- утверждение проектов черты городов Москвы и Санкт-Петербурга;
- установление границ объектов градостроительной деятельности особого регулирования федерального значения и порядка регулирования градостроительной деятельности на соответствующих территориях;
- установление порядка ведения государственного градостроительного кадастра и мониторинга объектов градостроительной деятельности;
- установление совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации порядка согласования и утверждения градостроительной документации для объектов градостроительной деятельности особого регулирования;
- установление порядка выдачи разрешений на строительство объектов недвижимости федерального значения, а также объектов недвижимости на территориях объектов градостроительной деятельности особого регулирования федерального значения;
- принятие решений о строительстве объектов недвижимости федерального значения и о подготовке документов для получения разрешений на их строительство;
- обеспечение финансирования градостроительной деятельности за счет средств федерального бюджета по вопросам федеральной компетенции;
- утверждение положения о федеральном органе архитектуры и градостроительства;
- установление порядка осуществления государственного контроля за исполнением федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации в области градостроительства;
- передача части своих полномочий в области градостроительства органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации по соглашению с ними.

Полномочие на разработку и внесение законопроектов в области градостроительства, предусмотренное в Градостроительном кодексе, вызывает как минимум два вопроса. С одной стороны, статья 104 Конституции

Российской Федерации (которая имеет высшую юридическую силу и прямое действие) уже закрепила за Правительством Российской Федерации универсальное право законодательной инициативы. Поэтому эти отношения (право законодательной инициативы) вряд ли должны быть предметом федерального закона. С другой стороны, подобная формулировка выглядит как ограничение, например права Президента Российской Федерации, Совета Федерации на разработку и внесение подобных законопроектов.

Достаточно спорным выглядит и другое полномочие — разработка и принятие актов Правительства Российской Федерации в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом и иными федеральными законами в области градостроительства. Если сравнить эту формулу с Конституцией Российской Федерации, то видно существенное несоответствие. Так, пункт «ж» статьи 114 Конституции предусматривает, что полномочия на Правительство Российской Федерации (в том числе и в области градостроительства) могут возлагаться не только федеральными законами, но и указами Президента Российской Федерации.

Многие полномочия (установление различных порядков, утверждение положения) «перекрываются» ранее уже упоминавшимся полномочием «разработка и принятие актов Правительства Российской Федерации в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом и иными федеральными законами в области градостроительства».

Полномочие «утверждение положения о федеральном органе архитектуры и градостроительства» в общем виде закреплено в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации», поэтому не требуется его дублирование в «обычном» федеральном законе.

Некорректно с точки зрения части 2 статьи 78 Конституции Российской Федерации сформулировано полномочие «передача части своих полномочий в области градостроительства органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации по соглашению с ними». Конституция предусматривает возможность передачи только осуществления полномочия, само полномочие как было, так и остается в федеральной компетенции, и ответственность за качество его осуществления несет Правительство Российской Федерации, а не орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

В целом весьма спорно выглядит (как ранее уже отмечалось) конструкция с перечислением в федеральном законе полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области градостроительства. Градостроительный кодекс относит к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации на соответствующих территориях следующие:

- разработка и принятие законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в области градостроительства в соответствии с Конституцией Российской Федерации, настоящим Кодексом, другими федеральными законами, а также конституциями или уставами субъектов Российской Федерации;
- установление государственной политики в области градостроительства;
- утверждение границ объектов градостроительной деятельности особого регулирования, за исключением объектов, указанных в статье 21 настоящего Кодекса, и порядка особого регулирования градостроительной деятельности на указанных территориях;
- утверждение проектов черты городских и сельских поселений, черты других муниципальных образований;
- утверждение границ пригородных зон городов;
- утверждение и реализация градостроительной документации о градостроительном планировании развития территорий субъектов Российской Федерации, а также схем и проектов развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур и благоустройства указанных территорий;
- установление порядка выдачи разрешений на строительство объектов недвижимости, за исключением объектов, отнесенных к федеральной компетенции;
- принятие решений о строительстве объектов недвижимости значения субъектов Российской Федерации и о подготовке документов для получения разрешений на их строительство;
- осуществление государственного контроля за соблюдением законов и иных нормативных правовых актов в области градостроительства;
- финансирование разработки градостроительной документации о градостроительном планировании развития территорий субъектов Российской Федерации, программ, проведения научно-исследовательских работ в области градостроительства, а также разработки проектов законов и иных нормативных правовых актов, градостроительных нормативов и правил субъектов Российской Федерации, ведения государственного градостроительного кадастра;
- разрешение споров в области градостроительной деятельности в пределах своей компетенции;
- принятие решений об обеспечении потребности городских и сельских поселений в земельных участках из земель, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации;
- утверждение положений об органах архитектуры и градостроительства субъектов Российской Федерации;
- информирование населения о принимаемых и принятых решениях в области градостроительства;
- передача части своих полномочий в области градостроительства федеральным органам исполнительной власти по соглашению с ними;
- передача части своих полномочий в области градостроительства органам местного самоуправления.

Достаточно уязвимыми выглядят следующие полномочия: утверждение положений об органах архитектуры и градостроительства субъектов Российской Федерации; передача части своих полномочий в области градостроительства федеральным органам исполнительной власти по соглашению с ними; передача части своих полномочий

в области градостроительства органам местного самоуправления. Так, в соответствии со статьей 77 Конституции Российской Федерации система органов государственной власти субъектов Российской Федерации (в том числе вопрос о создании органов архитектуры и градостроительства в субъекте Российской Федерации) устанавливается ими самостоятельно. Проблемным также выглядит и полномочие о передаче части полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области градостроительства федеральным органам исполнительной власти по соглашению с ними, так как в соответствии с частью 3 статьи 78 Конституции Российской Федерации возможна передача только осуществления полномочия, само полномочие остается в компетенции субъекта Российской Федерации. И он, а не Правительство Российской Федерации, несет ответственность за качество его осуществления. В отношении органов местного самоуправления часть 2 статьи 132 Конституции Российской Федерации предусматривает другой механизм — не передачу (что предполагает по аналогии с передачей между органами государственной власти достижение неких взаимных договоренностей), а наделение в одностороннем порядке законом субъекта Российской Федерации органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в области градостроительной деятельности с одновременной передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

Применительно к уровню муниципальной власти Градостроительный кодекс определяет предметы ведения местного самоуправления в области градостроительства. При этом по содержанию это явно не предметы ведения, а полномочия. Так, в соответствии с Кодексом в ведении муниципальных образований в области градостроительства находятся:

- принятие и изменение правил застройки, иных нормативных правовых актов органов местного самоуправления в области градостроительства;
- утверждение и реализация градостроительной документации о градостроительном планировании развития территорий городских и сельских поселений, других муниципальных образований и об их застройке, за исключением утверждения градостроительной документации, предусмотренной абзацем четвертым настоящего пункта, схем и проектов развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур и благоустройства указанных территорий;
- разработка проектов черты городских и сельских поселений, черты других муниципальных образований и внесение в соответствующий орган государственной власти предложений об их утверждении;
- организация и проведение инвентаризации земель, других объектов недвижимости городских и сельских поселений, других муниципальных образований;
- принятие решений об обеспечении потребностей населения в земельных участках из земель, находящихся в муниципальной собственности или переданных в ведение органов местного самоуправления, для осуществления градостроительной деятельности;
- организация ведения государственного градостроительного кадастра и мониторинга объектов градостроительной деятельности в случае наделения органов местного самоуправления соответствующими полномочиями;
- выдача в установленном порядке разрешений на строительство объектов недвижимости;
- разрешение споров в области градостроительной деятельности в пределах своей компетенции;
- финансирование разработки и реализации градостроительной документации о градостроительном планировании развития территорий городских и сельских поселений, других муниципальных образований и об их застройке, программ, проведения научно-исследовательских работ, а также разработки проектов нормативных правовых актов органов местного самоуправления в области градостроительства;
- осуществление контроля за соблюдением нормативных правовых актов органов местного самоуправления в области градостроительства;
- осуществление контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о градостроительстве;
- утверждение положений об органах архитектуры и градостроительства городских и сельских поселений, других муниципальных образований;
- информирование населения о принимаемых и принятых решениях в области градостроительства, организация и проведение референдумов по вопросам в области градостроительства;
- выполнение функций заказчиков разработки градостроительной документации о градостроительном планировании развития территорий городских и сельских поселений, других муниципальных образований и об их застройке.

Далее Кодекс переходит к выстраиванию своеобразной «градостроительной вертикали» публичной власти, перечисляя вместе и указывая полномочия федерального органа архитектуры и градостроительства, аналогичных органов субъектов Российской Федерации, органов государственной экспертизы градостроительной и проектной документации, органов архитектуры и градостроительства муниципальных образований. При этом нарушаются и принцип разделения властей, и принципы федерализма. Так, Кодекс весьма подробно регулирует полномочия федерального органа архитектуры и градостроительства. Предусмотрено, что федеральный орган архитектуры и градостроительства:

- вносит в Правительство Российской Федерации предложения о совершенствовании законодательных и иных нормативных правовых актов в области градостроительства;
- представляет в Правительство Российской Федерации проекты федеральных законов и иных нормативных правовых актов в области градостроительства;



- разрабатывает основы федеральной политики в области градостроительства и осуществляет контроль за их реализацией;
- обеспечивает разработку Генеральной схемы расселения на территории Российской Федерации и Основных положений данной схемы;
- организует разработку схем градостроительного планирования развития частей территории Российской Федерации и Основных положений данных схем, градостроительной документации для объектов градостроительной деятельности особого регулирования федерального значения, а также проведение научно-исследовательских работ федерального значения в области градостроительства;
- участвует в разработке и реализации градостроительных разделов федеральных целевых программ и программ социально-экономического развития территории Российской Федерации;
- устанавливает порядок разработки, согласования, экспертизы и утверждения градостроительной документации;
- обеспечивает разработку федеральных градостроительных нормативов и правил, нормативно-технических документов в области градостроительства, проектирования и инженерных изысканий, а также инженерно-технических мероприятий по гражданской обороне, защите территорий и поселений от воздействия чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, утверждает и издает указанные документы;
- устанавливает порядок разработки, регистрации, утверждения, введения в действие и пересмотра государственных градостроительных нормативов и правил;
- принимает участие в координации аварийно-восстановительных работ в зонах чрезвычайных ситуаций;
- осуществляет контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации о градостроительстве, федеральных градостроительных нормативов и правил;
- осуществляет координацию деятельности территориальных органов архитектуры и градостроительства и руководство их деятельностью в части научно-методического обеспечения;
- обеспечивает проведение государственной экспертизы градостроительной документации, научно-исследовательских работ, схем и проектов развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур федерального значения и благоустройства территорий федерального значения, градостроительных разделов федеральных целевых программ и программ социально-экономического развития территории Российской Федерации;
- организует деятельность органов государственной экспертизы градостроительной и проектной документации;
- организует государственный контроль за использованием и охраной земель в городских и сельских поселениях и издает инструкции о порядке его осуществления;
- организует научно-методическое обеспечение ведения государственного градостроительного кадастра, технической инвентаризации объектов недвижимости, мониторинга объектов градостроительной деятельности и их ведение;
- осуществляет единую техническую политику в области инженерных изысканий для строительства, организует формирование и ведение государственного фонда комплексных инженерных изысканий для строительства;
- осуществляет информационное обеспечение граждан и органов архитектуры и градостроительства в области градостроительной деятельности;
- организует подготовку и переподготовку специалистов в области архитектуры и градостроительства;
- координирует работу подведомственных ему научно-исследовательских, проектных и изыскательских организаций в области градостроительства;
- осуществляет полномочия, установленные Федеральным законом «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации»;
- участвует в международном сотрудничестве в области градостроительства.

Однако столь подробное перечисление в федеральном законе полномочий федерального органа исполнительной власти неправомерно, так как утверждение положения о соответствующем федеральном органе исполнительной власти отнесено к компетенции Правительства Российской Федерации.

Также детально Кодекс закрепляет полномочия органов архитектуры и градостроительства субъектов Российской Федерации. Так, органы архитектуры и градостроительства субъектов Российской Федерации:

- представляют в органы государственной власти субъектов Российской Федерации проекты законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в области градостроительства и предложения об их разработке;
- организуют разработку и реализацию государственной политики в области градостроительства в соответствующих субъектах Российской Федерации;
- организуют разработку и издание территориальных градостроительных нормативов и правил;
- координируют работу научно-исследовательских, проектных и изыскательских организаций в области градостроительства, за исключением организаций федерального значения;
- обеспечивают разработку градостроительной документации о градостроительном планировании развития территорий субъектов Российской Федерации, проведение научно-исследовательских работ в области градостроительства на территориях субъектов Российской Федерации, а также разработку градостроительной документации и проведение научно-исследовательских работ в области градостроительства, осуществляемых по заказу органов местного самоуправления;

- участвуют в разработке и реализации градостроительных разделов целевых программ субъектов Российской Федерации и программ социально-экономического развития территорий субъектов Российской Федерации;
  - осуществляют координацию деятельности местных органов архитектуры и градостроительства и руководство их деятельностью в части научно-методического обеспечения;
  - осуществляют подготовку документов в целях получения разрешений на строительство объектов недвижимости значения субъектов Российской Федерации, а также регистрацию в установленном порядке этапов выполнения инженерных изысканий для строительства;
  - осуществляют контроль за разработкой и реализацией градостроительной документации о градостроительном планировании развития территорий субъектов Российской Федерации и оказывают содействие ее разработчикам в согласовании такой документации с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
  - обеспечивают проведение государственной экспертизы градостроительной документации, научно-исследовательских работ, градостроительных разделов целевых программ и программ социально-экономического развития территорий, схем и проектов развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур и благоустройства территорий;
  - организуют на территориях субъектов Российской Федерации конкурсы на разработку градостроительной и проектной документации;
  - осуществляют ведение государственного градостроительного кадастра и мониторинга объектов градостроительной деятельности на соответствующих территориях;
  - осуществляют формирование и ведение архивных фондов инженерных изысканий для строительства на соответствующих территориях;
  - рассматривают предложения об установлении и изменении границ городских и сельских поселений, других муниципальных образований, объектов градостроительной деятельности особого регулирования на соответствующих территориях;
  - осуществляют государственный контроль за использованием и охраной земель в городских и сельских поселениях в пределах своей компетенции;
  - участвуют совместно с комитетами по земельным ресурсам и землеустройству в подготовке материалов по инвентаризации земель, находящихся в государственной собственности, передаче земельных участков в муниципальную, частную собственность, в пользование и аренду;
  - осуществляют контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации о градостроительстве в пределах своей компетенции;
  - осуществляют информационное обеспечение граждан и местных органов архитектуры и градостроительства в области градостроительной деятельности;
  - осуществляют полномочия, установленные Федеральным законом «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации»;
  - участвуют в международном сотрудничестве в области градостроительства.
- Однако ранее уже отмечалось, что регулирование этих вопросов отнесено к собственной компетенции субъектов Российской Федерации.

### **Взаимоотношения с предпринимателями на примере проведения экспертизы в области градостроительной деятельности**

Государственное регулирование в области градостроительства страдает избыточным вмешательством. Это хорошо просматривается на примере экспертизы в области градостроительной деятельности. Обязательные требования к строительной деятельности сформулированы нечетко, содержатся в нормативных правовых актах разного уровня, зачастую противоречат друг другу. Регламентирование порядка проведения экспертизы и ее видов осуществляется различными федеральными законами, актами Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти. Это приводит к тому, что предмет и содержание ведомственных экспертиз четко не установлены и не разграничены.

Так, в указанной сфере можно вести речь о восьми видах государственной экспертизы.

#### **1. Государственная экспертиза градостроительной и проектной документации.**

Регулируется Градостроительным кодексом Российской Федерации, федеральными законами «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации», «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений», Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2000 года № 1008 «О порядке проведения государственной экспертизы и утверждения градостроительной, предпроектной и проектной документации».

На федеральном уровне экспертиза проводится Экспертным советом при Правительстве Российской Федерации (вневедомственная), федеральными органами исполнительной власти (ведомственная), Главгосэкспертизой России (вневедомственная). На уровне субъекта Российской Федерации экспертиза проводится органом государственной вневедомственной экспертизы субъекта Российской Федерации.

Срок рассмотрения: подготовительный этап — 1 месяц, проведение экспертизы — 3 месяца. Срок (подготовка сводного заключения) экспертизы может быть продлен до 6 месяцев.

2. Государственная экологическая экспертиза.

Регулируется Федеральным законом «Об экологической экспертизе», Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июня 1996 года № 698 «Об утверждении Положения о порядке проведения государственной экологической экспертизы». На федеральном уровне экспертиза проводится Министерством природных ресурсов Российской Федерации<sup>1</sup>, на уровне субъекта Российской Федерации — территориальными органами указанного министерства.

Срок проведения экспертизы: для простых объектов — максимально 30 дней; для объектов средней сложности — максимально 60 дней; для сложных объектов — максимально 120 дней.

3. Государственная экспертиза промышленной безопасности.

Регламентируется Федеральным законом «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» и Постановлением Госгортехнадзора России от 6 ноября 1998 года № 64 «Об утверждении Правил проведения экспертизы промышленной безопасности». Экспертиза проводится на всех уровнях организациями, получившими соответствующие лицензии. Госгортехнадзор России или его территориальные органы утверждают заключения экспертизы промышленной безопасности.

Срок проведения экспертизы не должен превышать 3 месяцев.

4. Государственная экспертиза условий труда.

Регламентируется Федеральным законом «Об основах охраны труда в Российской Федерации». На федеральном уровне экспертиза проводится Министерством труда и социального развития Российской Федерации<sup>2</sup>; на уровне субъекта Российской Федерации — исполнительным органом власти субъекта Российской Федерации, ведающего вопросами труда.

Срок проведения экспертизы не должен превышать 30 дней.

5. Государственная экспертиза в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Регламентируется Федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»; Приказом Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России) от 23 июня 1995 года № 446 «О введении в действие положений по вопросам государственной экспертизы в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций». На федеральном уровне экспертиза проводится указанным Министерством; на уровне субъекта Российской Федерации — исполнительным органом власти субъекта Российской Федерации, ведающим соответствующими вопросами.

Срок проведения экспертизы не должен превышать 30 дней, по особо сложным объектам — 45 дней.

6. Государственная историко-культурная экспертиза.

Регламентируется Федеральным законом «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации». На федеральном уровне экспертиза проводится Министерством культуры Российской Федерации<sup>3</sup>; на уровне субъекта Российской Федерации — исполнительным органом власти субъекта Российской Федерации, ведающим соответствующими вопросами.

Срок проведения экспертизы и порядок ее проведения не установлены (должны быть установлены с принятием соответствующего акта Правительства Российской Федерации).

7. Санитарно-эпидемиологическая экспертиза.

Регламентируется Федеральным законом «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и Приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации<sup>4</sup> от 15 августа 2001 года № 326 «О порядке проведения санитарно-эпидемиологических экспертиз, расследований, обследований, исследований, испытаний и токсикологических, гигиенических и иных видов оценок». На федеральном уровне и на уровне субъекта Российской Федерации экспертиза проводится органами и учреждениями Госсанэпиднадзора России, а также аккредитованными организациями.

Срок проведения экспертизы не установлен.

8. Энергетическая экспертиза.

Проводится в рамках экспертизы № 1 (Государственная экспертиза градостроительной и проектной документации) по той же процедуре, теми же органами и в те же сроки. Правовая основа проведения экспертизы — аналогичная.

<sup>1</sup> Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 функции по контролю и надзору в сфере экологии и природопользования указанного Министерства переданы Федеральной службе по надзору в сфере экологии и природопользования. — *Прим. ред.*

<sup>2</sup> Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 года функции Министерства переданы Министерству здравоохранения и социального развития Российской Федерации. — *Прим. ред.*

<sup>3</sup> Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года функции данного Министерства по принятию нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности переданы Министерству культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации. — *Прим. ред.*

<sup>4</sup> Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года функции данного министерства по принятию нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности переданы Министерству здравоохранения и социального развития Российской Федерации. — *Прим. ред.*

Л. Скайнер

*содиректор совместного проекта Института права и публичной политики и  
Центра европейского права Университета г. Осло (Норвегия)*

## **Проведение жилищной реформы: совершенствование законодательной базы**

### **Введение**

Закон Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики» явился первой попыткой создания правовых основ регулирования новой ситуации и отношений, складывающихся в жилищном секторе. Законом были определены основания для повышения платы за жилье, введены жилищные субсидии, для улучшения эксплуатации государственного и муниципального жилья созданы условия конкуренции между предприятиями, предоставляющими соответствующие услуги. Законом также предусмотрены случаи, при которых возможно ограничение прав нанимателей, например возможность их переселения из государственных и муниципальных квартир в жилье более низкого качества за неуплату. Последующая законодательная деятельность в этой области способствовала пересмотру и переоценке некоторых принципов, заложенных в этом законе. Она была направлена на дальнейшее развитие процесса приватизации государственного и муниципального жилищного фонда, на создание правовой основы для формирования товариществ собственников жилья, на реформирование жилищно-коммунального хозяйства за счет монополизации и развития конкуренции в области управления и эксплуатации жилья, а также на то, чтобы положить начало реформированию в секторе социального субсидирования.

Законодательная активность в этой сфере носит весьма впечатляющий характер. Если попытаться определить главную цель жилищной реформы, то такой целью, несомненно, является установление рыночных отношений во всем секторе. При этом ключевым инструментом процесса становится приватизация. Объектами реформы стали все наниматели, проживающие в государственных многоквартирных домах, так как им было предоставлено право на бесплатную приватизацию занимаемых ими квартир. Предполагалось, и это особенно важно, что наряду с передачей права собственности на имущество новые собственники возьмут на себя управление и эксплуатацию жилищного фонда.

Цель приватизации жилья заключалась в том, чтобы переложить ответственность за эксплуатацию жилищного фонда на потребителей, у которых, благодаря предоставлению правового титула, появится стимул для вложения средств в собственное жилье. Предполагалось, что нанимателями будут сформированы соответствующие домовые управленческие структуры. В соответствии с законом «Об основах федеральной жилищной политики» собственникам было предоставлено право участвовать в управлении жилищным фондом<sup>1</sup>. Однако из-за возникших экономических проблем управление и эксплуатация жилищного фонда по-прежнему осуществляется муниципальными органами. В результате финансового кризиса 1998 года темпы перехода к полной оплате жилищно-коммунальных услуг замедлились. Это было отражено и в изменениях, впоследствии внесенных в Закон «Об основах федеральной жилищной политики», который продлил переходный период до 2008 года.

Прежде чем перейти к обсуждению возможных поправок в законодательство, следует признать, что нельзя проводить жилищно-коммунальную реформу без изменения общего экономического положения. Необходимо увеличение капитала и основных фондов. Изыскание этих средств представляет собой задачу, на решение которой должна быть нацелена реформа законодательства. Темпы проведения реформы замедлились в связи с трудностями, возникшими в достижении равновесия между экономической и социальной эффективностью жилищного хозяйства. В самом деле, попытка сбалансировать экономическую и социальную стороны подчеркивает особое значение жилищной реформы для общей программы социально-экономического развития Российской Федерации. За последние 10 лет наблюдался ускоренный переход жилищного хозяйства от принципов и методов регулирования, характерных для прежнего «планового хозяйства», к регулированию, основанному, пока частично, на рыночных принципах. И все же до сих пор не было создано реальных экономических стимулов ни для масштабного проведения реформы, ни для широкого участия граждан в этом процессе.

Более взвешенный подход, выходящий за пределы преимуществ одной только приватизации жилья, ясно изложен в «Программе социально-экономического развития на среднесрочную перспективу на 2002–2004 годы». Один из разделов этой программы посвящен жилищной политике, землепользованию и рынку недвижимости. В качестве ключевого направления политической стратегии в программе названа не только разработка правовой основы для земельного рынка, но и создание условий для эффективного использования земельных участков, независимо от формы собственности. Отмечается, что целью жилищной политики является осуществление мер, обеспечивающих более четкое правовое разграничение государственных и муниципальных земель. Сюда же

<sup>1</sup> Это право получило дальнейшее развитие в Федеральном законе «О товариществах собственников жилья».



относятся и определение признаков идентификации земельных участков как базового элемента для сделок с недвижимостью; и правовые основы предоставления кредитов для долгосрочного финансирования; и юридические основания для классификации земель; и введение правил проведения торгов по продаже муниципальной земли с целью ее освоения; и предоставление застройщикам гарантированных прав собственности на комплекс недвижимости; а также введение процедур, регулирующих выдачу разрешений на строительство, и, наконец, правовой порядок обеспечения регистрации прав собственности на недвижимое имущество. Последняя мера предусматривает разработку кадастра государственных земель, введение единой системы регистрации земельной собственности, разграничения категорий земельных участков для пользования и установление норм строительства.

Эти изменения в законодательстве, направленные прежде всего на установление порядка реализации прав, имеют основополагающее значение для нынешнего этапа реформы и достижения уже намеченных целей. Им следует уделить первостепенное внимание в рамках правительственной стратегии, поскольку ранее она рассматривалась главным образом с позиции приватизации земли. Приватизация является лишь одним из факторов, который нельзя рассматривать отдельно от других аспектов землепользования. Как будет подробно изложено далее, центральное место в проведении реформы отводится решению задачи разграничения прав собственности между властными уровнями и децентрализации управления недвижимым имуществом. В ходе реформы муниципальными органами должны быть созданы стимулы для его более эффективного использования и для его приватизации.

Позиция муниципальных органов власти является важным фактором успешного осуществления реформы, поскольку законодательством они наделены соответствующими полномочиями. К ним относятся определение административной структуры управления жилищным фондом и коммунальными услугами, установление тарифов для муниципальных предприятий, а также определение сроков и формы проведения реформ в этом секторе. Кроме того, распоряжение землей фактически находится в руках муниципальных органов, так как именно они определяют назначение землепользования, переводят земельные участки одной категории в другую, устанавливая земельные нормативы, проводят инвентаризацию земель, осуществляют надзор над муниципальным землепользованием, защищают имущественные права землевладельцев, а также разрешают возникающие конфликты.

Но как раз столь часто обнаруживающаяся неспособность муниципальных органов власти эффективно решать эти задачи и показывает, до какой степени не проработанным (не целостным и внутренне не связанным) оказывается процесс реализации новой земельной политики. Для определения роли федеральных, региональных и муниципальных органов в жилищной сфере важнейшее значение имеет Земельный кодекс РФ. Только точно выяснив, кому именно принадлежит земля, можно определить и их роль. До сих пор, когда в процессе разграничения земель у органов власти различных уровней возникали разногласия по поводу собственности, проведение любой реформы становилось практически невозможным. Сейчас за муниципальными органами сохранены полномочия, связанные с принятием решений по распоряжению и использованию муниципальных земель. Они попытались закрепить это право за собой, опасаясь, что любая форма приватизации и переход полномочий приведет к тому, что региональные власти заявят свои права на эти земли. Как будет показано ниже, подобная ситуация создает проблемы для финансирования нового строительства.

Для формирования заинтересованности в проведении изменений необходимо провести всестороннюю муниципальную реформу, чтобы привести в соответствие обязательства муниципальных органов, с одной стороны, с достаточным объемом финансовых средств, выделяемых им из федерального и регионального бюджетов — с другой. В период 1993–1998 годов коммунальные услуги были переведены в муниципальный сектор. К 1998 году они полностью финансировались за счет средств муниципального бюджета, но его средств не хватало на покрытие соответствующих расходов. Муниципальные органы не получали достаточного объема субсидий для покрытия льгот, предоставленных федеральным законодательством. Поэтому важнейшим инструментом для установления необходимого баланса между финансовыми источниками и бюджетными обязательствами различных уровней государственной власти является Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления». Введение его в действие должно сопровождаться внесением поправок в местное бюджетное законодательство. В этом законодательстве нужно будет признать, что у разных муниципальных органов имеются разные возможности для проведения реформы, поэтому законодательная основа должна разрабатываться с учетом этого обстоятельства. К примеру, одним из муниципальных советов Санкт-Петербурга подготовлен проект закона, в котором предлагается предусматривать в годовом бюджете целевое направление 10 % всех расходов на капитальный ремонт. Но в настоящий момент это предложение противоречит действующему законодательству.

Собственно говоря, именно в силу таких вот структурных проблем реформы носят частичный и ограниченный характер. Самым ярким подтверждением этому служит отсутствие фактических и юридических различий между жильем, занимаемым по найму, и жильем, находящимся в собственности. Например, собственники приватизированных квартир должны самостоятельно оплачивать услуги по свободным ценам, в то время как наниматели социального жилья вправе оплачивать коммунальные услуги по установленным владельцем жилья тарифам. Теоретически нанимателя можно выселить за неуплату коммунальных услуг, при этом, однако, закон умалчивает о последствиях неуплаты, если квартира находится в собственности. Жилищный кодекс РСФСР 1983 года разрабатывался в то время, когда имелись средства на обеспечение бесплатного жилья, однако положение продолжает действовать на практике. Фактически жилищный фонд остается государственным и муниципальным жильем, начиная с момента ремонта и заканчивая эксплуатацией, независимо от доли приватизированных квартир. Му-

ниципальные органы по-прежнему считаются собственниками здания и имущества. И они предоставляют жителям услуги, которые никто не оплачивает.

## 1. Законодательные основы жилищной реформы

В части 2 статьи 9 Конституции РФ говорится, что «земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности». Кроме того, в части 1 статьи 36 закреплено, что «граждане и их объединения имеют в частной собственности землю». Части первая и вторая Гражданского кодекса предусматривают равноправие субъектов экономических отношений, неприкосновенность имущества, свободное заключение договоров, недопустимость произвольного вмешательства в частные дела, гарантии восстановления нарушенных прав и их судебную защиту. И все же до принятия в октябре 2001 года Земельного кодекса правовое регулирование собственности на землю опиралось главным образом на президентские указы.

В условиях существования частной собственности исключительно только на риторическом уровне ей не хватало правовой базы, на основе которой она могла бы быть реализована на практике. Конституционное регулирование не имеет исчерпывающего характера. Его надо совершенствовать и уточнять другими законодательными актами. Статья 36 Конституции гласит, что «условия» и «порядок землепользования» регулируются федеральным законом, а в статье 129 Гражданского кодекса сказано, что земля может отчуждаться и переходить от одного лица к другому в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле. Эти положения получили свое развитие в главе 17 Гражданского кодекса, но из-за политического конфликта действие главы 17 было приостановлено до введения в действие Земельного кодекса.

В плане введения общих принципов хозяйственного освоения недвижимого имущества многого удалось добиться благодаря принятию нового Земельного кодекса. Большое значение имеют те его положения, которые закрепляют единство земельного участка и сделанных на нем улучшений; превращение земли в объект купли-продажи; классификацию земель на семь категорий по характеру землепользования; разделение государственной собственности, регистрацию федеральной собственности в кадастре и прав собственности на недвижимое имущество в органах регистрации. Но эти положения еще только предстоит реализовать на практике.

До вступления в силу Земельного кодекса в октябре 2001 года шли споры относительно разделения прав собственности между собственностью на землю и собственностью на строение, в результате чего не было возможности ввести единый кадастр. Только с принятием Земельного кодекса появились нормы, объединившие права на землю и на возведенные на ней сооружения, и тогда же была разработана федеральная программа учета всех объектов недвижимости на основе земельного кадастра. Серьезной проблемой остается координация в системе регистрации. На федеральном уровне был создан земельный реестр, но его фактическое ведение находится в руках региональных органов власти. В результате этого в стране существует 89 систем регистрации, между которыми не налажен обмен информацией и данными.

Несмотря на то что в Земельном кодексе ясно сказано, что земля может быть приватизирована, этому активно противостоят муниципальные власти. В соответствии с Земельным кодексом физические и юридические лица могут приобретать землю в качестве недвижимого имущества. Если при реализации этого права возникают какие-либо проблемы, то можно обратиться в суд. Реализация этого права затруднена из-за отсутствия разграничения земель между федеральным правительством и муниципальными органами. Например, в объединенной комиссии федерального и московского правительств на рассмотрении находятся 50 объектов, по поводу которых между ними возникают разногласия. Результатом незавершенности разграничения федеральных и муниципальных земель является отсутствие прозрачности в инвестиционных схемах и недостаточно проработанная правовая база для развития рынка земли. Земля и коммунальные услуги монополизированы. Московским правительством полностью контролируется цена на землю, предназначенную под жилую застройку, и на 60–80 % арендная плата за нежилые помещения.

Несмотря на то что глава 18 Гражданского кодекса ныне, наконец, введена в действие, лишь некоторые отношения в жилищном секторе, права и обязанности собственников и нанимателей, права и обязанности по эксплуатации и коммунальным услугам напоминают договорные отношения в том виде, в котором они регулируются гражданским правом. И хотя на федеральном и местном уровне предпринимаются необходимые шаги, осознания ответственности, вытекающей из гражданских отношений и рыночных принципов, у субъектов правоотношений не происходит.

С января 1993 года, после вступления в силу Закона «Об основах федеральной жилищной политики», отношения в жилищном секторе строятся в зависимости от формы собственности на недвижимое имущество. Эти нормы получили свое развитие в главе 18 Гражданского кодекса, которая содержит целый ряд ограничений на приобретение в собственность жилых помещений, а также ограничений на их использование и распоряжение ими.

В отношении государственного и муниципального жилья в Гражданском кодексе введен целый ряд серьезных инновационных положений, связанных с правами и обязанностями, возникающими по договору найма. По договору найма жилого помещения одна из сторон, а именно собственник или управомоченное им лицо, обязуется предоставить другой стороне (нанимателю) жилое помещение в целях, предусмотренных в статье 671. В статье 672 Гражданского кодекса оговаривается особая форма такого договора: «договор найма жилого помещения

в жилищном фонде социального использования». На основании этих двух статей понятие найма жилого помещения включает «социальный наем», который регулируется главным образом жилищным законодательством, а также «наем» жилого помещения, который регулируется гражданским законодательством.

В законодательстве содержатся нормы, регулирующие обязательства нанимателя по оплате жилья и коммунальных услуг. В соответствии с законом «Об основах федеральной жилищной политики» (статья 15.5) в случае невнесения нанимателем платы за жилое помещение и коммунальные услуги за шесть месяцев наниматель может подлежать выселению в судебном порядке с переводом в другое жилое помещение, по санитарным и техническим требованиям соответствующее условиям общежития. Гражданский кодекс предусматривает возможность расторжения договора найма и выселения жильцов в случае неспособности нанимателя вносить плату за жилье (статья 687), однако в Жилищном кодексе РСФСР не закреплено такого положения, хотя неуплата за жилье является большой проблемой и широко распространенным явлением.

Перечень оснований для лишения гражданина права на пользование жилым помещением ныне сократился. Выселение граждан из жилого помещения допускается только как исключительная мера и только в случаях, предусмотренных законодательством. В Гражданском кодексе закреплено, что расторжение договора найма по распоряжению наймодателя может происходить только в судебном порядке. Однако Жилищный кодекс устанавливает возможность расторжения договора найма и выселение нанимателя из жилого помещения в административном порядке (статья 89).

Что касается приватизированного жилья, то в статье 288 Гражданского кодекса предусматривается обязательство собственника использовать жилое помещение в соответствии с его назначением. Одной из немногих причин для лишения собственника его имущества, прямо указанных в законодательстве, является ненадлежащее использование жилого помещения в соответствии со статьей 293 Гражданского кодекса. В случае такого нарушения суд на основании иска органа местного самоуправления может принять решение о продаже с публичных торгов такого жилого помещения с последующей выплатой собственнику компенсации за вычетом расходов на исполнение судебного решения. Таким образом, цель политики, направленной на сохранение жилищного фонда, достигается благодаря установлению обязательства нанимателя по содержанию жилого помещения в надлежащем состоянии и производству ремонта жилого помещения в соответствии со статьями 678 и 681 Гражданского кодекса и статьей 142 Жилищного кодекса, а также обязательства наймодателя по осуществлению надлежащей эксплуатации и ремонта жилого дома (статьи 676 и 681 Гражданского кодекса и статья 141 Жилищного кодекса).

Как показано выше, проблема усугубляется неприменением положений Конституции, отсутствием определенности в законодательстве, а также противоречиями между различными нормативными актами. К примеру, не было законодательно закреплено конституционное положение, в соответствии с которым принцип предоставления доступного жилья применим к малоимущим и иным указанным в законе гражданам. Несмотря на то что в законодательстве введено понятие «государственного и муниципального жилищного фонда социального использования», не определен порядок его распределения и использования, как этого требует статья 40 Конституции. Возможно, приведение положений Жилищного кодекса в соответствие с положениями новых федеральных законов имеет первостепенное значение. Яркий пример такого расхождения: то, что в Жилищном кодексе определено как «наем», означает «социальный наем» в Гражданском кодексе. Кроме того, в Жилищном кодексе понятие «государственный жилищный фонд» включает в себя жилые помещения, принадлежащие муниципальным органам. При этом Гражданский кодекс, равно как и Закон «Об основах федеральной жилищной политики» предусматривают для этих форм собственности отдельные понятия — «государственный и муниципальный жилищный фонд».

Несовместимость старого Жилищного кодекса с развитием рыночных отношений отчасти сглаживается за счет того, что в других федеральных законах воплощены новые подходы. С введением в действие этих законов сузилось практическое применение Жилищного кодекса. Однако продолжает оставаться ряд проблем, требующих принятия усовершенствованного Жилищного кодекса. В соответствии с Жилищным кодексом 1983 года всем гражданам предоставляется право на бесплатное жилье на основании договора найма. Это положение основано на нормах Конституции СССР 1977 года. Однако в Конституции 1993 года права граждан на жилье определены иначе. Как упоминалось выше, статья 40 Конституции предусматривает, что граждане с низким доходом, а также некоторые иные категории граждан имеют право на бесплатное предоставление жилого помещения или его предоставление за доступную плату.

Приватизация жилья остается одним из важных факторов реформирования жилищного сектора, но повторяет подход, заложенный в Жилищном кодексе советских времен. Основной принцип приватизации жилья можно кратко сформулировать как добровольное приобретение жилья в собственность, предоставление возможности бесплатно получить жилое помещение только один раз. Право граждан на приватизацию представляет собой право, вытекающее из договора найма жилого помещения в жилищном фонде социального использования. По Закону «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» наниматель, занимающий жилое помещение по договору социального найма жилого помещения, может приобрести в собственность помещение в государственном и муниципальном жилищном фонде с согласия членов семьи.

Что касается предоставления бесплатного жилья по договору социального найма, существует мнение, что процесс приватизации жилищного фонда должен быть продолжен и что он должен осуществляться бесплатно и, кроме того, без ограничения во времени. Сторонники продолжения проводимой ныне политики утверждают,

что любое изменение приведет к нарушению прав граждан. Право на бесплатную приватизацию жилого помещения рассматривается как одна из основных социальных гарантий. Тем не менее сохранение таких норм создает опасность того, что процент населения, пользующегося льготами, будет существенным. Эта проблема обостряется тем, что социальные льготы являются разными по своему характеру и при этом нет единообразия в их применении.

В проекте Жилищного кодекса, подготовленном российским Правительством, который в известной мере находится в противоречии с проектом, подготовленным в Государственной Думе, упорядочены нормы, регулирующие отношения в жилищной сфере в соответствии с положениями Конституции, Гражданского кодекса и других федеральных законов. В нем вводится разграничение полномочий между федеральными и региональными органами в плане регулирования отношений в жилищном секторе. Законопроект основан на положении Конституции о том, что права на жилье могут быть ограничены федеральным законом только в том случае, если это необходимо для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

К основным принципам, заложенным в проекте Кодекса, относятся:

- равные возможности для осуществления прав граждан на жилище;
- неприкосновенность жилища;
- недопустимость произвольного лишения граждан жилища;
- необходимость закрепления прав на жилище, объединяющих собственников, проживающих в одном здании, для управления и содержания коллективного распоряжения землей;
- а также необходимость правовой защиты прав на жилище.

В процессе подготовки проекта Жилищного кодекса были высказаны различные подходы по целому ряду важных вопросов. Ситуация осложнялась отсутствием открытости и прозрачности в процессе подготовки Жилищного кодекса. К числу нерешенных проблем относятся такие вопросы, как будущее бесплатной приватизации жилья, социальные целевые выплаты, покрывающие расходы на оплату жилья и коммунальных услуг, а также возможность прекращения права собственника.

Продолжение неограниченной во времени приватизации лишает муниципальные органы возможности прогнозировать будущий объем муниципального жилищного фонда и разрабатывать долгосрочную политическую стратегию по его использованию<sup>2</sup>. Госстрой России утверждает, что установление предельных сроков бесплатной передачи жилья в собственность проживающим в нем гражданам вытекает из необходимости разработки долгосрочной стратегии в отношении государственного и муниципального жилищного фонда.

В изменениях нуждается и Закон «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации», который бы закрепил право региональных органов на ограничение сроков бесплатной приватизации жилищного фонда. Это позволит регионам адаптировать к местным особенностям долгосрочную стратегию в отношении жилищного фонда социального использования, фонда, остающегося в муниципальной собственности и не подлежащего приватизации. Это также необходимо для сохранения достаточного объема субсидируемого жилья, предназначенного для нанимателей с низким доходом. Кроме того, следует ввести законодательное ограничение приватизации жилья. В Закон «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» нужно было бы внести поправки с целью ограничения права на бесплатную приватизацию домов, подпадающих под действие договоров социального найма. Эта мера позволит устранить один из главных факторов, сдерживающих развитие рынка аренды жилья.

Окончание процесса бесплатной приватизации квартир будет стимулировать создание товариществ собственников жилья. До тех пор, пока в домах находятся как государственные, муниципальные, так и частные квартиры, жители не будут чувствовать себя ответственными за эксплуатацию всего здания, поскольку наниматели неприватизированных квартир будут полагаться на государство. В этом случае ответственность за эксплуатацию здания будет по-прежнему возложена на местные органы власти, так как отсутствует четкое разделение площадей общего пользования между собственниками жилья и нанимателями помещения государственного жилищного фонда.

## **2. Разделение полномочий и собственности: установление компетенции федеральных, региональных и местных органов власти**

Как уже отмечалось, решающее значение для жилищного сектора имеет определение роли в этой сфере федеральных, региональных и муниципальных органов власти. До недавнего времени между органами разных уровней имелись разногласия по вопросу о разделении собственности, и проведение реформы было практически невозможным. В настоящее время у муниципальных органов сохраняются полномочия по принятию решений, связанных с распределением и распоряжением землей в муниципальных образованиях.

Отсутствие разделения полномочий усугубляется тем, что между различными органами остаются разногласия по поводу того, как приступить к этому процессу. Четко обозначились два прямо противоположных — из имею-

<sup>2</sup> Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 функции Государственного Комитета РФ по строительству и жилищно-коммунальному комплексу переданы в ведение Министерства промышленности и энергетики РФ. — *Прим. ред.*



щихся возможных — направления для проведения реформы. В первом варианте, которому отдает предпочтение Администрация Президента, предполагается уменьшение роли муниципальных органов в области строительства и эксплуатации жилья для отдельных групп населения, определенных законодательством. По этому сценарию роль государства будет сведена к функциям регулирования и предоставления ипотечных кредитов. В муниципальном хозяйстве источником жилья и коммунальных услуг останется муниципальная собственность, тогда как коммунальное обслуживание будет осуществляться коммерческими компаниями. Потребителями этих услуг должны стать товарищества собственников жилья. Во втором варианте, которому отдает предпочтение Госстрой, поддерживается прекращение процесса приватизации и сохранение роли муниципальных органов.

Не отдавая предпочтения ни одной из этих позиций, следует признать, что реформа жилищного сектора тесно связана с коренными изменениями функций государственных органов. Открытый рынок услуг и прозрачность порядка регулирования деятельности естественных монополий на местном уровне предполагают установление «правил игры» путем принятия соответствующих законодательных мер. Властные органы не должны принимать участия в этом процессе ни как субъекты экономической деятельности, ни как административные органы. Такое невмешательство является настоятельной необходимостью. Повышение общей рентабельности и эффективности всего сектора, привлечение инвестиций в сферу услуг, связанных с эксплуатацией жилья, могут быть достигнуты только на пути реформирования тех отношений, которые существуют в этом секторе.

Для переоценки роли как местных органов власти, так и частных предприятий будут необходимы регулятивные и институциональные реформы. Они нужны, чтобы повысить эффективность предоставления услуг и чтобы предприятия привлекали для инвестирования частный капитал. Это может регулировать Федеральный закон «О капитальном ремонте», который предусматривал бы открытость и прозрачность использования государственных и частных средств для проведения необходимых работ. Единственным методом обеспечения такой прозрачности является стимулирование муниципальных органов к использованию правовых механизмов, позволяющих им установить надлежащий контроль над бюджетом.

Следует пересмотреть всю систему бюджетного финансирования. Наиболее успешно действующие муниципальные органы, проявляющие инициативу в проведении жилищной реформы, часто оказываются в худшем положении. Казалось бы, города, которым удается сократить бюджетные субсидии жилищному сектору за счет повышения эффективности жилищно-коммунальных предприятий, а также за счет повышения уровня покрытия стоимости нанимателями, могут способствовать увеличению бюджета. Фактически же региональные власти урезают часть налогов, которую муниципальные органы могли бы сохранить для использования на свои нужды в последующем году, поскольку городские потребности определяются региональными органами на основе их расходов. В финансовых отношениях между региональными и муниципальными органами должны быть установлены нормы, регулирующие отношения в сфере жилищно-коммунальных услуг, аналогичные нормам, устанавливаемым на федеральном уровне для регионов.

В настоящее время жилищное и муниципальное хозяйства стали жертвами бюджетных разногласий между различными органами власти — разногласий, связанных с нестабильностью и непредсказуемостью отношений между региональными и муниципальными бюджетами. Это связано с объемами финансирования поставщиков жилищно-коммунальных услуг и ежегодным распределением налогов между региональными и муниципальными органами.

В соответствии с Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 года, местные органы обладают полномочиями по содержанию и использованию жилищного фонда и предоставлению жителям большей части необходимых коммунальных услуг. Федеральными органами разработаны программа и правовая база для проведения жилищной реформы в России: каждый местный муниципальный орган должен сам проводить жилищную реформу на местном уровне. На практике закон дает муниципальным органам полномочия по определению наиболее приемлемой административной структуры для управления местным жильем. Такой метод руководства должен охватывать развитие строительства нового жилья, а также управление и эксплуатацию имеющегося жилищного фонда.

Следующий этап жилищной реформы следует сосредоточить на создании стимулов для проведения жилищной политики на местном уровне. Функции и сфера компетенции государственных органов, органов местного самоуправления, участников рынка и собственников должны быть четко прописаны с тем, чтобы усилия собственно государственных органов были сосредоточены только на нескольких функциях. Эксплуатация жилья и работа коммунальных предприятий продолжает строиться в основном не по рыночной системе, без строгих бюджетных ограничений и на нечетком распределении прав и обязанностей<sup>3</sup>.

Стимулы для эффективного управления ослаблены особенностями юридического статуса унитарных предприятий, в том числе финансовыми отношениями между предприятием и собственником-муниципалитетом, то есть тем, как эти отношения определяются в Бюджетном кодексе. Стимулирование руководства предприятия к

<sup>3</sup> К числу ключевых проблем, стоящих перед жилищным сектором, относятся такие, как низкий уровень возмещения затрат по всей жилищно-коммунальной системе, большие объемы субсидирования жилья и коммунальных услуг (что в переходный период усугубляется резким сокращением бюджетов местных органов и различиями в реальных доходах населения); быстрый износ имеющегося жилья и коммунальной инфраструктуры из-за неадекватной эксплуатации и ремонта, связанных с общей нехваткой средств, а также чрезвычайная монополизация и централизация сектора.

оптимизации использования своего имущества не дает ощутимых результатов, поскольку выручка от продажи неиспользованных активов и платы за аренду имущества у предприятия не остается.

В настоящее время многие предприятия, связанные с эксплуатацией жилищного фонда и предоставлением жилищно-коммунальных услуг, имеют юридический статус муниципальных унитарных предприятий. В Гражданском кодексе унитарное предприятие определяется как коммерческая организация, не наделенная при этом правом собственности на свое имущество. Унитарное предприятие управляет этим имуществом от имени собственника (муниципального органа) на праве хозяйственного ведения. Возникающие в результате этого проблемы вызваны вмешательством в управление предприятием местных политиков, отсутствием открытости и прозрачности в деятельности предприятий, неспособностью руководства оптимизировать использование имущества из-за отсутствия контроля собственника над ним, а также низким уровнем общей эффективности самого менеджмента. Кроме того, руководство таких предприятий сталкивается с противоречием между функцией предприятия как коммерческой единицы, предоставляющей хозяйственные услуги, и использованием предприятия как инструмента для обеспечения безадресной социальной защиты. Деятельность по эксплуатации жилья и предоставлению коммунальных услуг нельзя вести по принципу извлечения коммерческой выгоды до тех пор, пока не будет устранена спорная система субсидирования.

На начальном этапе реформы следует четко определить порядок предоставления субсидии и придать им адресный характер, а для предприятий должна быть установлена система зачетов для финансирования установленных государством льгот, чтобы избежать накопления задолженности в будущем. В ином случае субсидии должны выплачиваться напрямую во избежание неопределенности с выплатами из бюджета в течение года, но для органов власти на всех уровнях обеспечение такой прозрачности может оказаться сложным, учитывая их собственную ведомственную борьбу за финансово-бюджетные потоки.

Как только это будет сделано, можно попытаться объединить усилия для создания полноценной системы, возникающей на договорной основе между муниципальными органами и поставщиком услуг, а также между поставщиком услуг и потребителем. В настоящее время договорных отношений между поставщиком и потребителем не существует, и муниципальным органам приходится платить за предоставление услуг. Привлечение частных компаний к участию в конкуренции по эксплуатации жилищного фонда затруднено тем, что расчеты с подрядчиками осуществляются преимущественно в форме взаимных зачетов и с помощью эмиссии ценных бумаг местными администрациями.

Еще одним препятствием, которое необходимо устранить, является то, что все связанные с эксплуатацией договоры выполняются по стандартной форме, которая остается неизменной из года в год. Как правило, договоры не предусматривают фиксированного объема и перечня услуг, требуемых от подрядчика. Подрядчик просто обязан содержать жилой объект «в соответствии с нормами». При этом потребитель, в свою очередь, не берет на себя никаких обязательств в отношении объема и графика оплаты работы подрядчика. Фактически нет никакого механизма реализации договора в случаях, когда наниматель не оплачивает коммунальные услуги и услуги по содержанию общего жилого фонда. И хотя закон предусматривает, что в случае невнесения нанимателем платы за шесть месяцев он может быть выселен, этот порядок не распространяется на собственников жилых помещений.

Основой для любых форм взаимодействия между муниципальными органами, поставщиками услуг по эксплуатации и потребителями этих услуг могло бы быть формирование товариществ по управлению жильем. Ответственность за управление зданием в этом случае может быть перенесена с местных органов на самих домовладельцев, а издержки легче было бы распределять среди пользователей жилья. Следует использовать финансовые стимулы для создания и регистрации таких товариществ, преодолевая при этом существующее нежелание муниципальных органов передавать им право собственности на землю. Для преодоления противодействия муниципальных органов сразу после оценки земли следует реформировать систему налогообложения недвижимого имущества. Доходы от налогов на недвижимость должны в максимальном объеме направляться в местные бюджеты, создавая тем самым их доходную базу, которая может быть использована для нужд местного развития.

### **3. Товарищества собственников жилья и кондоминиумы**

В ходе приватизации не удалось предоставить собственникам жилья в многоквартирных домах действенных полномочий по эффективному управлению домовладениями. Поэтому жилищный фонд фактически остается «государственным» жильем, начиная с возложенной на государственные и муниципальные органы ответственности за ремонт жилищного фонда и заканчивая его эксплуатацией — независимо от доли приватизированных квартир. Среди главных причин медленных темпов развития системы управления домовладением со стороны собственников жилья можно назвать такие, как недостатки нормативной базы и отсутствие поддержки со стороны местных администраций; сложная процедура регистрации; нерешенные вопросы, связанные с собственностью на нежилые помещения и земельные участки, а также тот факт, что муниципальные органы не предоставляют субсидий на эксплуатацию кондоминиумов и компенсаций за оплату коммунальных услуг, как это предусмотрено федеральным законом.

Для дальнейшего улучшения работы товариществ собственников жилья нужно усовершенствовать нормативную базу на федеральном и местном уровне, закрепить права на земельный участок за товариществами

собственников жилья, упростить порядок регистрации собственности и прав собственности, а также предусмотреть выделение товариществам собственников жилья субсидий.

Земля под кондоминиумом может принадлежать собственникам жилья в соответствии с Земельным кодексом. Однако в Земельном кодексе не предусмотрено никаких механизмов для реализации этого права. Фактический контроль осуществляется муниципальными органами. Члены товарищества собственников жилья не могут зарегистрировать право собственности на земельный участок, которым они коллективно владеют, если на это не имеется разрешения муниципальных органов. Для решения этой проблемы путем устранения конфликта интересов по поводу нежилого имущества Министерству юстиции РФ необходимо провести раздел земельной собственности на основании Земельного кадастра.

До сих пор было сделано уже немало предложений относительно того, что решение противоречий между бюджетами, формирующимися на разных уровнях, будет способствовать реализации жилищной и земельной политики. Объем обязательств у муниципальных органов в отношении жилья оказывается непропорционально большим, а в то же самое время уровень налогообложения при регистрации товариществ собственников жилья остается высоким, независимо от уровня их благосостояния. Это отнюдь не способствует тому, чтобы муниципальные органы открывали отдельные банковские счета для использования этих средств самими товариществами собственников жилья. В настоящее время товарищества собственников жилья фактически лишены возможности изыскивать средства за счет использования своего имущества. Товарищество собственников жилья является некоммерческой организацией, и она должна оставаться таковой. Однако, как свидетельствует целый ряд судебных разбирательств, нельзя допускать использование его имущества муниципальными органами в ущерб интересам собственников жилья. Вместе с тем товарищества собственников жилья следовало бы поощрять в принятии мер, направленных на использование земли в интересах собственников жилья.

Просто создать товарищество собственников жилья оказывается недостаточным. На самом деле, органы власти должны были бы начать мыслить по-иному и использовать новые правовые подходы, так как у собственников приватизированных квартир нет никаких реальных стимулов для того, чтобы сформировать эффективно работающие органы домоуправления. Закон «О товариществах собственников жилья» применяется и в отношении новых многоквартирных домов, находящихся в частной собственности, когда имеется согласие всех собственников на формирование кондоминиума. Собственники жилья в товариществе являются собственниками земли под зданием и земли, прилегающей к ней. У собственников квартир есть право на свои квартиры и право на часть общего имущества.

Новый жилищный комплекс регистрируется компанией-застройщиком как юридическое лицо, но именно товарищество собственников жилья будет владельцем кондоминиума, если земля находится в частной собственности<sup>4</sup>. Законодательством предусмотрен порядок заключения договора об эксплуатации имущественного комплекса, который может быть подписан товариществом собственников жилья. Но он фактически действует только в новых комплексах, поскольку необходимый капитал для эксплуатации может быть изыскан только там, где земля находится во владении в составе кондоминиума.

Но самая большая проблема заключается в том, что основная часть многоквартирных домов находится в смешанном пользовании — это собственники жилья и наниматели. Товарищества собственников жилья практически не могут действовать единодушно, так как Земельным кодексом не предусмотрен механизм для приобретения товариществами в частную собственность земельного участка, на котором возведен такой дом. Кроме того, по действующему законодательству, не обязательно создавать товарищества собственников жилья в каждом приватизированном многоквартирном доме для проведения необходимых действий от имени всех собственников, связанных с общей собственностью.

Создание кондоминиумов должно оставаться целью жилищной политики при том, что этот имущественный комплекс становится объектом управления коллективными органами, такими, например, как товарищество собственников жилья. В связи с реформой коммунального хозяйства подобные формы коллективного управления создают основу для конкуренции при предоставлении услуг. Сейчас в многоквартирных домах как наниматели, так и собственники оплачивают коммунальные услуги по тарифам, установленным органами власти. Для того чтобы добиться выгоды от увеличения тарифов, наниматель с учетом своих потребностей должен быть в состоянии отреагировать на их рост. Поэтому для распределения издержек по отдельным квартирам в домах нужно создавать структуры управления.

Однако маловероятно, что введение обязательства создавать органы управления принесет большую практическую пользу. При изменении законодательства ради содействия развитию этого процесса товарищества собственников жилья должны представлять собой нечто большее, чем просто юридическое лицо, имеющее юридическое основание выступать от имени всех собственников кондоминиума. Кроме того, законодательство должно быть изменено таким образом, чтобы обязательства по капитальному ремонту собственников больших квартир с небольшими средствами могли быть ограничены. Эти поправки должны быть внесены в законодательство наряду с поправками, способствующими развитию страхования жилищного фонда.

Обязанности как собственников, так и нанимателей нужно разрабатывать только таким способом, который стимулировал бы их участие в коллективном управлении находящимся в совместном владении имуществом,

<sup>4</sup> В Федеральном законе «О товариществах собственников жилья» товарищество определено как юридическое лицо, создаваемое для управления и обеспечения эксплуатации комплекса недвижимого имущества.

если только обязательства, связанные с таким участием, будут для них приемлемыми. Для развития договорных отношений между поставщиками услуг и потребителями товариществом собственников жилья должна быть предоставлена возможность заключать договоры, извлекать из них пользу и нести по ним ответственность. Если товарищество становится юридическим лицом, все участники должны нести солидарную ответственность по его обязательствам. В противном случае, кредитование для обеспечения эксплуатации становится невозможным, так как отсутствует возможность обеспечить соответствующий залог по кредиту, предоставляемому товариществу. Поэтому товарищества должны обладать ограниченной ответственностью. Ее следует дополнить созданием адресной и прозрачной системы предоставления льгот на жилье. Только тогда как собственники, так и наниматели будут активно участвовать в управлении имуществом.

#### 4. Законодательство об ипотеке

Если был бы избран стратегический курс на возможность введения субсидированной ипотеки, то было бы легче добиться положения, при котором частные собственники оказались бы в частном жилом секторе, то есть в рамках своих кондоминиумов приняли бы на себя ответственность за эксплуатацию зданий. Однако ипотечная система будет работать только тогда, когда будут усовершенствованы механизмы гарантирования государством прав собственников, включающие право на свободную куплю-продажу, наем, аренду и залог жилища.

Следовало бы закрепить возможность прекращения права собственности на жилое помещение, находящееся в залоге. К основаниям для его прекращения следует обязательно отнести случаи, когда залогодержатель оказывается не в состоянии выполнить свои обязательства по ипотечному договору. В настоящее время, благодаря ограничениям на прекращение права собственности на заложенное жилое помещение, практическое применение вышеупомянутого положения становится невозможным. В результате возможности для развития долгосрочного ипотечного финансирования в целях приобретения жилья оказываются ограниченными.

Но названное обстоятельство отнюдь не единственное, из-за которого банки неохотно идут на ипотечное финансирование. Нельзя лишать права выкупа заложенного имущества в случае неисполнения обязательств, так как переход заложенной недвижимости в собственность залогодержателя невозможен, если права семьи на проживание в данном помещении зарегистрированы в соответствии с действующим законодательством, в частности с Гражданским и Жилищным кодексами. В Гражданском кодексе определяется круг лиц, имеющих право на использование жилого помещения по договору «найма», как всех лиц, постоянно проживающих вместе с нанимателем по такому договору, даже если они не являются членами его семьи, и они имеют равные с нанимателем права по пользованию жилым помещением.

Введение неоправданных ограничений в отношении прав собственника и ответственности за принадлежащее ему имущество препятствует развитию рынка жилья и закрепляет наличие внедоговорных оснований для требований со стороны членов семьи собственника. Предлагается прямо установить в законодательстве случаи, когда права несовершеннолетних и недееспособных членов семьи собственника должны рассматриваться как «находящиеся под угрозой», и строго оговорить обстоятельства, при которых органы опеки и попечительства могут лишить собственника возможности использовать свои права на отчуждение жилого помещения. Не должно быть никакого обременения, которое может восприниматься кредитором как препятствующее ему в пользовании своими правами.

Кроме того, нужно также внести поправки в законы «О банкротстве» и «Об ипотеке», чтобы уточнить права кредитора и заемщика. В последнем варианте закона «О банкротстве», принятом в декабре 2002 года, кредиторам присвоена третья очередность в удовлетворении требований при банкротстве должника. Однако для кредиторов, чьи требования обеспечиваются залогом, в статье 134 предусматривается раздельное получение удовлетворения из заложенной в банке недвижимости. Тем не менее порядок применения новой процедуры банкротства еще только предстоит определить. Следует четко оговорить в законе, какие зарегистрированные и незарегистрированные кредиторы должны получить удовлетворение из выручки от продажи имущества и в каком порядке это должно быть сделано. Кроме того, остаются серьезные противоречия в самом законодательстве, различия в порядке удовлетворения исков кредиторов между законом «О банкротстве» и Гражданским кодексом.

И, наконец, к проблемным моментам относится и тот факт, что приобретение имущества с помощью ипотеки требует декларирования финансовых деталей сделки. Кроме того, нотариальный сбор составляет 1,5 % от стоимости сделки. Эти не самые привлекательные аспекты приобретения имущества с использованием ипотеки усугубляются еще и тем, что процесс регистрации в Государственном реестре земель занимает больше месяца. Поэтому покупатель оказывается в положении, когда он не может зарегистрировать свою новую квартиру до тех пор, пока он не получит свидетельство о праве собственности, с тем чтобы предоставить его банку для получения ипотечного кредитования.

В подобных случаях, особенно когда нет условий для получения банковского кредита, для ипотечного финансирования рекомендуется использовать публичные фонды. Такой механизм был опробован в г. Иваново, где потенциальный покупатель обращается с заявлением о предоставлении средств в орган местного самоуправления. Приобретенная квартира становится собственностью муниципального органа. Гражданин покупает квартиру за счет средств, полученных от продажи своего прежнего жилья и средств, выделенных муниципальным органом. Если покупатель не справляется с выплатами, муниципальным органом может быть инициировано судебное разбирательство с целью его выселения.



## 5. Финансирование нового строительства

Отвод земли под новое строительство, а также защита земельных участков под уже приватизированными объектами регулируется положениями Земельного кодекса, который устанавливает, что собственники жилых домов имеют право на приобретение в собственность или аренду земельного участка (а также на регистрацию земельного участка), необходимого для эксплуатации здания. В результате была создана унифицированная система регистрации объектов недвижимости и права собственности, которая является основой для завершения процесса приватизации.

В Земельном кодексе прописаны две разные процедуры для образования новых земельных участков. Одна из них служит для предоставления земельного участка в собственность или в аренду. В этом случае соответствующим органом определяются границы участка, причем решение принимается на основании открытых документов, связанных с градостроительством. В компетенции этого органа находятся вопросы, связанные с разрешением использования, а также техническим состоянием инфраструктуры. Затем дается публичное объявление об условиях тендера. Участок земли заносится в государственный земельный кадастр, и проводится тендер или аукцион.

Вторая процедура применяется в случае, когда кто-либо хочет приобрести определенный объект недвижимости. Это лицо должно подать заявление в соответствующий государственный орган. В этом случае градостроительная документация отсутствует. Земельный участок выбирается соответствующим государственным органом, хотя к рассмотрению различных вариантов расположения участка привлекаются разные службы. После того как выбрано место, заявителю выделяется земельный участок. Застройщиком должны быть получены все необходимые разрешения от муниципальных органов, а затем определяются границы участка, и уже на основании договора аренды отводится земля.

Практическое осуществление этих прав на строительство, содержащихся в Земельном кодексе, еще более осложняется тем, что системе градостроительства и землепользования по-прежнему свойственна сложная административная процедура, связанная с куплей-продажей земельных участков, неопределенностью прав на землю до момента принятия окончательного решения, а также отсутствие конкретной процедуры по предоставлению прав на земельный участок, предназначенный для строительства жилья. Фактически существуют два вида противоположной практики — в Москве и Санкт-Петербурге. В Москве застройщики обычно заключают договоры аренды на 25 лет. Это создает проблемы, так как собственники квартир могут образовать кондоминиум только тогда, когда они приобретут права собственности на землю, находящуюся под домом. В Санкт-Петербурге и Нижнем Новгороде принята практика передачи земли муниципальными органами сроком на 49 лет.

В плане изыскания средств для дальнейшего строительства муниципального жилья было признано, что подобная стратегия является неоправданной. Повсеместно отмечено, что если муниципальным органам придется продавать землю с немедленной оплатой наличными, то они получают на 30 % больше. Однако их возможность действовать таким образом ставится под угрозу как их собственным нежеланием утратить контроль над ценным имуществом, так и конфликтами, возникающими между разными уровнями власти по поводу разграничения земли. Необходимо равное распределение средств, полученных от продажи этих участков, между региональным и муниципальным бюджетом, чтобы минимизировать эти разногласия. Затем в качестве постоянного источника дохода для муниципальных органов должен быть введен налог на имущество, надежный источник дохода, связанный с приватизацией муниципальных земель.

Отсутствие последовательной политики находит отражение и в самой процедуре приватизации. Земля передается в долгосрочную аренду или в собственность, когда инвестиции и реализация проекта находятся на завершающей стадии, а отнюдь не на начальном этапе. Это-то и служит основным препятствием в развитии ипотечного финансирования строительных объектов. Реально осуществимых на основании закона прав для совместных инвесторов не возникает до тех пор, пока не будет завершено строительство объекта, а земля — зарегистрирована.

Способа уменьшить этот риск не существует, но возможны следующие варианты: все сделки с недвижимым имуществом могут быть зарегистрированы в городском департаменте инвестиций. Если право совместных инвесторов регистрируется по договору о строительстве, то тем самым устраняется риск продажи квартиры два раза. Но риск финансового банкротства строительной компании существует сам по себе. Если земля берется в аренду, должна существовать какая-то форма муниципальной гарантии.

Для создания основы при установлении прав и обязанностей, связанных со строительством объектов недвижимости, нужно принять новое законодательство и процедуры, дорабатывающие и облегчающие осуществление прав, закрепленных в Земельном кодексе. Важнейшим моментом является то, что эти права и обязанности должны реализовываться в соответствии с требованиями юридически обоснованного территориального зонирования, которое должно быть определено муниципальными органами.

## 6. Регистрация недвижимого имущества

До 1998 года правовое регулирование в области установления и регистрации прав на недвижимость было различным для различных видов недвижимости. Права на земельные участки и земельные доли регулировались указами Президента и регистрировались местными органами по землеустройству. Права на жилые помещения

регулирулись законом «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации», причем права эти возникали «с момента регистрации в местных органах исполнительной власти». Права на приватизированную нежилую недвижимость регулировались законодательством о приватизации государственных и муниципальных предприятий и регистрировались у продавцов в соответствующем имущественном фонде или приватизационном комитете.

Многие проблемы, вызванные применением этих разных схем, были существенно смягчены благодаря созданию Единого государственного реестра, созданного по закону «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». Соответствующие документы на приватизацию могли быть представлены физическим лицом, юридическим лицом, а также муниципальным или федеральным органом. Однако имущество товарищества собственников жилья не может быть зарегистрировано автоматически. Товарищества собственников жилья лишены возможности регистрировать свои права на общие доли в имуществе своих кондоминиумов из-за технических сложностей и отказа местных администраций передать право собственности на землю товариществам собственников жилья.

Целью регистрации права на землю должна стать защита частных, общественных и государственных интересов и права собственности. Для достижения этой цели необходимо провести следующие меры:

- внести поправки в действующее гражданское законодательство для обеспечения возможности свободной передачи недвижимости от одного владельца другому и защиты добросовестных приобретателей;
- включить специальные положения о регистрации прав на землю;
- усовершенствовать законодательство по землепользованию;
- обеспечить гарантию государством зарегистрированных прав, чтобы защитить стороны в сделках с недвижимостью.

И, наконец, следовало бы сказать о том, что получить необходимые документы как в органах, занимающихся кадастровыми книгами, так и в бюро технической инвентаризации по-прежнему сложно. Для надлежащего регулирования этой сферы услуг нужно усовершенствовать соответствующее законодательство, так как до сих пор не установлены требования к кадастровым документам и документам технической инвентаризации.

## 7. Градостроительство

В Градостроительном кодексе от 7 мая 1998 года дается юридическое определение правовому зонированию, на муниципальные органы возлагается деятельность в области разработки и реализации правил застройки территорий. В самом деле, успешное проведение реформы градостроительства зависит от повышения заинтересованности городской администрации в разработке своих собственных юридически обоснованных и обязательных правил землепользования, отвода и освоения земель. Решения о зонировании территории должны приниматься местными муниципальными органами. Муниципальные органы должны нести ответственность за выдачу разрешений на строительство на основании утвержденных планов градостроительного развития. Хотя Градостроительный кодекс был введен в действие в 1998 году, процедура зонирования в рамках городских муниципальных образований остается неясной и сложной.

И на самом деле, прежние нерыночные принципы градостроительства, основанные на принципах «административно-командного руководства», фактически еще сохраняются. До сих пор не создана эффективная система разграничения земли по формам собственности, и, как уже отмечалось, имеются разногласия между региональными и муниципальными органами по поводу права последних распоряжаться землей в черте города. Кроме того, часто имеет место и отказ некоторых региональных администраций признавать какие-либо иные формы земельной собственности, кроме земли, находящейся в постоянном пользовании, и краткосрочной ее аренды. Муниципальные органы выступают с возражениями, поскольку понимают, что с разделением земель они утратят возможность зарабатывать деньги путем принятия решений по их усмотрению.

Судя по всему, есть необходимость в принятии нового закона «О правовом зонировании». Целью этого закона должна стать ликвидация двусмысленности ныне действующей системы в отношении определения компетенции собственников при использовании земельных участков, а также переход к юридически обоснованным и обязательным правилам градостроительства, основанным на принципах правового зонирования земель. Следует незамедлительно приступить к подготовке рекомендаций по правовому зонированию для региональных и муниципальных органов, то есть созданию основы для местного землепользования.

Следует провести анализ процедур распределения земли в целях освоения территории для обеспечения гарантии долгосрочных прав застройщиков и инвесторов на начальном этапе строительства объекта. Процесс строительства и изыскания средств будет упрощен за счет предоставления прав и создания доступной базы данных по всем разрешенным к приватизации объектам недвижимости, которая должна раскрывать информацию о разрешенной форме использования и требованиях градостроительства, а также упрощения процедур, используемых для экспертного рассмотрения, и утверждения документов, связанных с градостроительством, равно как и проектных документов. При начале строительства правилами должен устанавливаться четкий порядок выдачи разрешений на строительство.

Значение последнего вопроса нельзя недооценивать. В этой связи следует уточнить процедуру рассмотрения заявок на строительство. Следовало бы ввести две важные процедуры: одну — для приобретения права на собст-

венность на землю, другую — для получения права на строительство на данном земельном участке. Кроме того, должна быть проведена классификация ряда объектов строительства, введены различия между работами, не требующими разрешения, и работами, требующими получения специального разрешения на возведение сооружений. В отношении объектов, подпадающих под процедуру уведомления, застройщик будет обязан лишь уведомить муниципальный орган о характеристиках планируемого объекта. Все эти изменения снимут остроту проблемы, связанной с затянутым и непредсказуемым процессом выдачи первоначальных разрешений и сертификатов на объект строительства. В настоящее время документ должен пройти утверждение в более чем 40 инстанциях, и в связи с отсутствием информации о разрешенных видах землепользования многие заявки на выделение земли отклоняются.

Права собственности, порядок использования и распоряжения имуществом должны быть четко определены в гражданском праве. Формирование надежной системы кадастра и регистрации является главным условием такого развития. В ней должны быть указаны все правовые отношения, связанные с землей и вытекающие из пользования ею, а также определены реальные права, которыми собственники и владельцы могли бы пользоваться.

### **Заключение**

Реформы в сфере землевладения, землепользования и жилищной политики имеют целостную, комплексную природу, и потому обладают первостепенным значением. Следует отметить, что осуществление такого комплексного подхода будет выдвинуто на первый план в отношении двух обозначенных направлений правовой реформы — распространения кондоминиумов и введения системы ипотечного кредитования.

Во-первых, чтобы кондоминиумы получили эффективное управление, нужно создать национальную систему управления землей, для которой регистрация прав на недвижимость является основной и важнейшей предпосылкой. Это имеет особое значение для формирования средств на приобретение, ремонт и реконструкцию недвижимости товариществ собственников жилья. Баланс прав и обязанностей собственников кондоминиума должен быть включен в правовую базу, регулиующую этот вид землевладения. Это требует не только принятия законов, касающихся кондоминиума, и законов о регистрации земли и о кадастре, но и нормативных актов о налогообложении. Создание кондоминиумов также требует наличия устойчивых административных структур и процедур для передачи собственности, эффективных и прозрачных юридических процедур для решения имущественных споров, а также четкого распределения прав и обязанностей между заемщиками и кредиторами.

Исправно работающая система ипотечного кредитования не способна существовать без соответствующей правовой инфраструктуры и четких правил, регулирующих отношения собственности на недвижимое имущество. Она требует также прозрачности в отношении существующих прав собственности на имущество, а также правильно ведущегося земельного кадастра, в котором могли бы быть зафиксированы ипотечные отношения, и наличия правовых механизмов, которые следует ввести для обеспечения выполнения созданных ипотечными отношениями обязательств.

*Перевод с английского В. Черняковой*

## Антимонопольное законодательство: динамика развития Проблемы применения

Конкурентная политика, надлежащее осуществление антимонопольных правил являются для России основными условиями становления современной рыночной экономики. В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 2003 года Президент РФ наметил задачу государства и общества в сфере обеспечения антимонопольной политики: «Монополисты душат конкурентоспособность нашей экономики. Продолжение подобной политики — путь к стагнации экономики. Быстрый и устойчивый рост может быть только тогда, когда производятся конкурентоспособные товары. Конкурентоспособным у нас должно быть все».

Несмотря на приоритетность конкурентной политики, выравнивания условий конкуренции, по словам Г. Грефа, этот рыночный элемент на сегодняшний день в полной мере не работает и не используется<sup>1</sup>. Вместе с тем в сфере антимонопольной деятельности в России созданы достаточно объемная база антимонопольного законодательства, институты власти по обеспечению здоровой конкуренции. В нашей стране накоплен значительный опыт проведения антимонопольной политики в условиях переходного периода, колоссального передела собственности, становления на рынке многочисленных форм концентрации капитала и т. п.

В данной работе дается представление об общих условиях правового и институционального обеспечения антимонопольной деятельности в России, уделяется внимание основным направлениям антимонопольного законодательства, дается характеристика основным государственным институтам, наделенным полномочиями в этой сфере. Особое внимание уделяется проблемам административной реформы при проведении антимонопольной политики, административной практики Министерства по антимонопольной политике РФ<sup>2</sup>, ее соотношения с судебной практикой по этим вопросам.

### I. Нормативная база

Конституция Российской Федерации закрепляет конкуренцию в качестве важнейшего принципа конституционного строя (п. 1 ст. 8) и в качестве гарантии свободы экономической деятельности устанавливает запрет на экономическую деятельность, направленную на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (п. 2 ст. 34).

На принципе конкуренции основана вся хозяйственная деятельность в условиях современной российской рыночной экономики, принцип конкуренции пронизывает все сферы и отрасли экономической деятельности. Поэтому антимонопольная деятельность государства по поддержке конкуренции и ограничение недобросовестной конкуренции обуславливается особенностями функционирования тех или иных сфер хозяйственной деятельности, тех или иных субъектов экономической деятельности. В связи с этим антимонопольное законодательство включает ряд федеральных законов. К числу наиболее важных в этой сфере следует отнести Закон РСФСР от 22 марта 1991 года № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» (в ред. законов РФ от 24 июня 1992 года № 3119-1, от 15 июля 1992 года № 3310-1; Федеральных законов от 25 мая 1995 года № 83-ФЗ, от 6 мая 1998 года № 70-ФЗ, от 2 января 2000 года № 3-ФЗ, от 30 декабря 2001 года № 196-ФЗ, от 21 марта 2002 года № 31-ФЗ).

Данный Закон определяет организационные и правовые основы предупреждения, ограничения и пресечения монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции и направлен на обеспечение условий для создания и эффективного функционирования товарных рынков.

<sup>1</sup> См.: Греф Г. Ключевые направления экономических реформ на ближайшую перспективу // Модернизация экономики России. М., 2003. С. 67.

<sup>2</sup> Указом Президента Российской Федерации от 4 марта 2004 года № 314 функции Министерства по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства, а также других, упомянутых в данной статье министерств Российской Федерации (за исключением Министерства финансов РФ, Министерства сельского хозяйства РФ и Министерства экономического развития и торговли РФ): культуры; энергетики; здравоохранения; имущественных отношений; путей сообщения, транспорта переданы соответственно Федеральной антимонопольной службе, Министерству культуры и массовых коммуникаций РФ, Министерству промышленности и энергетики РФ, Министерству здравоохранения и социального развития РФ, Министерству экономического развития и торговли РФ, Министерству транспорта и связи РФ, а также подведомственным им службам и агентствам.

Упомянутое Министерство РФ по налогам и сборам преобразовано в Федеральную налоговую службу, Государственный комитет РФ по стандартизации, метрологии в Федеральную службу по техническому регулированию и метрологии, Государственный комитет РФ по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству в Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству. — Прим. ред.



В соответствии с Законом антимонопольное законодательство Российской Федерации состоит из Конституции Российской Федерации, настоящего Закона, издаваемых в соответствии с ним федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации (ст. 1). Таким образом, в Законе устанавливается приоритетность данного Закона в системе антимонопольного законодательства.

Настоящий Закон распространяется на отношения, влияющие на конкуренцию на товарных рынках в Российской Федерации, в которых участвуют российские и иностранные юридические лица, федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, а также физические лица (ст. 2).

В соответствии с данным Законом устанавливается система антимонопольных органов во главе с федеральным антимонопольным органом.

Федеральный антимонопольный орган для осуществления своих полномочий создает свои территориальные органы и назначает соответствующих должностных лиц.

В статье 4 Закона даются основные понятия в сфере антимонопольного законодательства, например: недобросовестная конкуренция — любые направленные на приобретение преимуществ в предпринимательской деятельности действия хозяйствующих субъектов, которые противоречат положениям действующего законодательства, обычаям делового оборота, требованиям добропорядочности, разумности и справедливости и могут причинить или причинили убытки другим хозяйствующим субъектам — конкурентам либо нанести ущерб их деловой репутации.

В Законе устанавливаются основные направления и формы регулятивного воздействия по обеспечению антимонопольной политики на товарных рынках. Так, к монополистической деятельности Закон относит такие формы, как злоупотребление хозяйствующим субъектом доминирующим положением на рынке (ст. 5); соглашения (согласованные действия) хозяйствующих субъектов, ограничивающие конкуренцию (ст. 6); акты и действия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, направленные на ограничение конкуренции (ст. 7) и др.

В Законе довольно четко формулируются составы нарушений антимонопольного законодательства. Например, запрещаются действия хозяйствующего субъекта (группы лиц), занимающего доминирующее положение, которые имеют либо могут иметь своим результатом ограничение конкуренции и (или) ущемление интересов других хозяйствующих субъектов или физических лиц, в том числе такие действия, как:

- изъятие товаров из обращения, целью или результатом которого является создание или поддержание дефицита на рынке либо повышение цен;
- навязывание контрагенту условий договора, не выгодных для него или не относящихся к предмету договора (необоснованные требования передачи финансовых средств, иного имущества, имущественных прав, рабочей силы контрагента и др.).

Запрещается образование министерств, государственных комитетов, других федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с целью монополизации производства или реализации товаров, а также наделение существующих министерств, государственных комитетов или других структур государственного управления полномочиями, осуществление которых имеет либо может иметь своим результатом ограничение конкуренции.

В Законе закрепляется статус федерального антимонопольного органа, его задачи, функции, полномочия.

Вторым важнейшим законом в сфере антимонопольного законодательства является Федеральный закон от 23 июня 1999 года № 117-ФЗ «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг», который регулирует отношения, влияющие на конкуренцию на рынке ценных бумаг, рынке банковских услуг, рынке страховых услуг и рынке иных финансовых услуг и связанные с защитой конкуренции на рынке финансовых услуг.

Данным Законом устанавливается механизм определения доминирующего положения финансовой организации.

Доминирующее положение финансовой организации на рынке финансовых услуг определяется федеральным антимонопольным органом по согласованию:

- на рынке ценных бумаг — с федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими регулирование на рынке ценных бумаг;
- на рынке банковских услуг — с Центральным банком Российской Федерации;
- на рынке страховых услуг — с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим регулирование на рынке страховых услуг.

В Законе устанавливается перечень запрещенных действий финансовой организацией, занимающей доминирующее положение на рынке финансовых услуг, в том числе таких, как:

- включение в договор дискриминационных условий, которые ставят финансовую организацию в неравное положение по сравнению с другими финансовыми организациями;
- согласие заключить договор лишь при условии внесения в него положений, в которых финансовая организация не заинтересована.

В Законе также устанавливаются запреты на соглашения или согласованные действия финансовых организаций, ограничивающие конкуренцию на рынке финансовых услуг.

В данном Законе предусматривается отдельная глава, в которой формулируются запреты на принятие нормативных правовых актов и действия федеральных органов исполнительной власти, Центрального банка Российской Федерации, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, направленные на ограничение конкуренции на рынке финансовых услуг.

В Законе также устанавливаются формы недобросовестной конкуренции, в том числе:

- распространение ложных, неточных или искаженных сведений, способных причинить убытки другой финансовой организации либо нанести ущерб ее деловой репутации;
- некорректное сравнение финансовой организацией предоставляемых ею финансовых услуг с финансовыми услугами, предоставляемыми другими финансовыми организациями и др.

Еще одним важнейшим законодательным актом в сфере антимонопольного регулирования является Федеральный закон от 17 августа 1995 года «О естественных монополиях» (в ред. Федеральных законов от 8 августа 2001 года № 126-ФЗ, от 30 декабря 2001 года № 196-ФЗ, от 10 января 2003 года № 16-ФЗ, от 26 марта 2003 года № 39-ФЗ).

Данный Федеральный закон распространяется на отношения, которые возникают на товарных рынках Российской Федерации и в которых участвуют субъекты естественных монополий, потребители, федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления.

В этом Законе дается определение естественной монополии — это состояние товарного рынка, при котором удовлетворение спроса на этом рынке эффективнее в отсутствие конкуренции в силу технологических особенностей производства (в связи с существенным понижением издержек производства на единицу товара по мере увеличения объема производства), а товары, производимые субъектами естественной монополии, не могут быть заменены в потреблении другими товарами, в связи с чем спрос на данном товарном рынке на товары, производимые субъектами естественных монополий, в меньшей степени зависит от изменения цены на этот товар, чем спрос на другие виды товаров.

Данным Законом регулируется деятельность субъектов естественных монополий в следующих сферах:

- транспортировка нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам;
- транспортировка газа по трубопроводам;
- железнодорожные перевозки и др.

В Законе предусматриваются органы, регулирующие деятельность субъектов естественных монополий, их статус и полномочия.

Кроме названных федеральных законов существует большой массив законодательства, содержащий нормы, направленные на поощрение конкуренции и ограничение монополистической деятельности. К таким актам, например, следует отнести федеральные законы «О рынке ценных бумаг», «О банках и банковской деятельности», «О реструктуризации кредитных организаций», «Об иностранных инвестициях», «О страховании», «О рекламе», «О связи», «О почтовой связи», «О зерне», «О государственном регулировании агропромышленного производства», «О газоснабжении в Российской Федерации», «Об электроэнергетике», «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации», «О приватизации государственного и муниципального имущества», «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания», «О защите прав потребителей», «О недрах», «О финансово-промышленных группах», «О мерах по защите экономических интересов Российской Федерации при осуществлении внешней торговли» и др.

Так, например, в Законе РФ «О защите прав потребителей» определены основные направления деятельности антимонопольных органов в этой сфере:

- предупреждение, выявление и пресечение нарушений законодательства о защите прав потребителей;
- оказание потребителям правовой помощи, в том числе в судебной защите их прав;
- развитие и укрепление национальной системы защиты прав потребителей и др.

В Федеральном законе «О рекламе» закреплены основные направления государственного антимонопольного контроля в этой сфере:

- защита от недобросовестной конкуренции в области рекламы;
- предотвращение и прекращение ненадлежащей рекламы.

Таким образом, можно сказать, что в Российской Федерации создана и развивается значительная правовая база реализации антимонопольной политики и поддержки здоровой конкуренции, сформирована система государственных органов по ее реализации, основным звеном которой выступает Министерство по антимонопольной политике РФ.

## **II. Основные направления осуществления антимонопольной политики и законодательства в сегодняшней России**

В качестве приоритетных задач конкурентной политики в 2003 году МАП РФ, исходя из Программы социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2003—2005 годы), определяет: антимонопольное сопровождение реформ естественных монополий, банковского и финансового секторов; изменение подходов к анализу и контролю экономической концентрации, в том числе с учетом интеграции страны в мировую эконо-

мическую систему и глобализации экономических связей; проведение эффективной конкурентной политики; обеспечение снятия административных барьеров посредством применения антимонопольного законодательства, усиление контроля антиконкурентных органов власти на товарных и финансовых рынках; развитие организованных товарных рынков (решение расширенного заседания Коллегии МАП РФ от 4 марта 2003 года № 2).

2003 год стал годом формирования новых условий функционирования естественно-монопольного сектора отечественной экономики. Принят пакет законопроектов по реформированию железнодорожного транспорта, законодательно определены направления развития конкуренции в сфере электроэнергетики, обсуждаются направления реформирования газовой отрасли. Дальнейшее реформирование данного сектора, обеспечивающего свыше 50 % от вклада промышленности в ВВП, и формирующего более 2/3 доходов консолидированного бюджета, является основой расширения конкуренции в российской экономике.

С учетом перехода России к политике открытой экономики и в международных отношениях конкурентная политика должна обеспечить: равенство всех экономических субъектов при доступе к ресурсам, покупателям и защитить внутреннего товаропроизводителя от негативных факторов, присущих внешним рынкам.

В связи с этим перед антимонопольным регулированием появляется задача более четкого определения формирования государственной конкурентной политики, исходя из потребностей различных отраслей в поддержке, степени вовлеченности в международный экономический оборот.

## 1. Конкурентная политика

Комплекс задач, объективно стоящих перед всей системой экономических реформ в России, обуславливает необходимость расширения мер, направленных на дополнительное развитие конкуренции.

### 1.1. Пресечение злоупотребления доминирующим положением

Статистический анализ деятельности антимонопольных органов показывает, что злоупотребление доминирующим положением хозяйствующих субъектов преобладает в структуре выявленных нарушений антимонопольного законодательства (табл. 1).

Особое место среди нарушителей занимают субъекты естественных монополий и иные доминирующие на рынке компании, чьи действия направлены или имеют своим результатом дискриминацию одного контрагента по сравнению с другим. При этом можно выделить несколько видов нарушений, характеризующихся как дискриминация. Первый и один из наиболее тяжелых по экономическим последствиям — это создание субъектом, занимающим доминирующее положение, дискриминирующих условий доступа заинтересованных лиц к своим производственным мощностям, инфраструктурным сетям. Второй — предоставление контрагентам услуг, выполнение работ доминирующими на рынке субъектами на неравных условиях.

Рассматривая перечисленные злоупотребления в различных отраслях экономики, следует отметить следующие наиболее характерные черты.

**Электроэнергетика.** В связи с созданием федерального оптового рынка электроэнергии и мощности (ФОРЭМ), в том числе на базе крупных тепловых станций, появились предпосылки для развития конкурентных отношений в сфере генерации электроэнергии. Вместе с тем добиться права выхода на ФОРЭМ удалось весьма ограниченному количеству крупных потребителей.

Также обращает на себя внимание противодействие РАО «ЕЭС России» — владельца магистральных линий электропередач — выходу на рынок экспорта электроэнергии предприятий, не входящих в группу лиц РАО «ЕЭС России».

**Нефтяной сектор.** Деятельность «малых» и «средних» нефтегазодобывающих организаций способствует освоению месторождений с небольшими запасами или с трудно извлекаемыми ресурсами. Однако возникают проблемы недискриминационного доступа этих предприятий как к внутрипромысловым нефтепроводам, принадлежащим крупным нефтедобывающим предприятиям, так и к магистральным трубопроводам ОАО «Транснефть». «Малые» нефтедобывающие предприятия практически лишены доступа к нефтеперерабатывающим заводам, входящим в состав крупных нефтяных компаний.

Актуальной также является проблема доступа нефтедобывающих предприятий к услугам по переработке нефтяного попутного газа, которая имеет два аспекта: первый — действия ОАО «Газпром» по ограничению

Таблица 1

Структура дел, возбужденных по признакам злоупотреблений хозяйствующими субъектами доминирующим положением на товарных рынках по отрасли экономики (в среднем, по результатам 2002 года)

Электротеплоэнергия	50 %
Автомобильный транспорт	1 %
Воздушно-транспортная деятельность аэропортов	1 %
Морской и речной транспорт Деятельность морских и речных портов	2 %
Нефть и нефтепродукты	2 %
Железнодорожный транспорт	9 %
Газ	9 %
Связь	18 %

транспортировки газа по его газотранспортной системе, второй — отказ газоперерабатывающих заводов оказывать при наличии технической возможности услуги по переработке нефтяного попутного газа.

**Электрическая связь.** Анализ нарушений в этой сфере позволяет сделать вывод, что имеют место случаи, когда «альтернативные» (новые) операторы связи работают в дискриминационных условиях по сравнению с операторами, являющимися дочерними, зависимыми или «дружественными» по отношению к «традиционным» (старым) операторам связи. Проблемы с обеспечением раздельного учета трафика в сочетании с разбалансировкой тарифов на услуги междугородной связи и тарифами на услуги местной связи (в России первые ниже вторых в 11 раз, в то время как в странах ОЭСР — в 5 раз) усугубляет ситуацию.

Одной из основных проблем при потреблении товаров, работ, услуг доминирующих на рынке субъектов является отсутствие у контрагентов информации об условиях доступа своих конкурентов к товарам, работам, услугам субъектов, занимающих исключительное положение на рынке. Как следствие, пользователь изначально не имеет возможности реализовать свое право на равные условия доступа и потребления услуг (товаров, работ) доминирующих на рынке субъектов, так как условия взаимодействия с его конкурентами закрыты для него (эта информация в ряде случаев объявляется коммерческой тайной или не раскрывается под иными предлогами). Кроме того, пользователь, зачастую, лишен возможности откладывать оформление договорных отношений с доминирующей компанией до получения каким-либо способом информации об условиях взаимодействия последнего с остальными потребителями.

За прошедшие годы антимонопольные органы стали более последовательно использовать механизм предупреждения злоупотреблением доминирующим положением — формирование и выставление поведенческих условий при совершении лицами действий, предусмотренных статьями 17 и 18 Закона «О конкуренции».

Проблема обеспечения недискриминационного доступа возрастает в условиях реализации планов Правительства Российской Федерации по реформированию железнодорожного транспорта, электроэнергетики и в рамках обсуждения проекта Энергетической стратегии и подходов к реформе рынка газа. Необходим всесторонний анализ практики осуществления доступа третьих лиц к инфраструктуре (производственным мощностям, источникам сырья) субъектов естественных монополий и иных хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение на рынке и входящих в структуру вертикально интегрированных компаний, при проведении которого внимание должно быть уделено:

- обеспечению недискриминационных условий доступа всех заинтересованных в этом лиц к производственным мощностям (сети, трубы, коммутационные узлы, производственные комплексы и т.п.), вне зависимости от вхождения их в группу лиц доминирующего на рынке субъекта;

- обеспечению предоставления услуг, выполнения работ, реализации товаров всем лицам, направившим надлежащим образом оформленные оферты, на недискриминационных условиях, вне зависимости от вхождения их в группу лиц доминирующего на рынке субъекта.

Отдельной проблемой для антимонопольной политики являются реформирование жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) и установление основ отношений между потребителями и производителями услуг так называемых локальных монополий (водоснабжение, канализация и другие).

Среди нарушений антимонопольного законодательства в сфере ЖКХ, квалифицируемых по статье 5 Закона «О конкуренции», распространенным является нарушение установленного нормативными актами порядка ценообразования. Речь идет о завышении норм и нормативов, установлении экономически необоснованных тарифов, а также практике двойного счета. Это происходит в основном за счет следующих составляющих: отсутствие необходимых затрат на капитальный ремонт; включение в тариф сумм предполагаемых неплатежей предприятий и организаций; включение в тарифы потерь в инженерных сетях; завышение объемов потребления теплоэнергетических и водных ресурсов предприятиями ЖКХ; использование в качестве базы расчетов фактических данных, а не норм и нормативов, как того требует методика расчета экономически обоснованных ставок и тарифов на услуги в сфере ЖКХ.

Следует отметить, что злоупотребление доминирующим положением зачастую связано с объективной нехваткой основных и оборотных средств инфраструктурных предприятий сферы естественных монополий в электроэнергетике, ЖКХ и транспорте. Данная ситуация иногда обусловлена некорректной тарифной политикой, не учитывающей существенное старение основных фондов указанных рыночных субъектов и способствующей развитию внутриотраслевого перекрестного субсидирования и региональными ведомственными интересами в ценообразовании.

## 1.2. Соглашения и согласованные действия

Наиболее сложным, с точки зрения формирования доказательной базы, остается пресечение соглашений и согласованных действий хозяйствующих субъектов, ограничивающих конкуренцию. В 2002 году доля доказанных нарушений составила немногим более 1 %, что сопоставимо с предыдущими годами.

В России по данным антимонопольных органов возникновение картельных сговоров в основном имеет место в отраслях, для которых характерна высокая степень концентрации капитала и производственного потенциала. Как правило, они затрагивают сферы естественных монополий (энергетика, транспорт, связь). Основные проблемы лежат в плоскости ценообразования (поддержание необоснованных цен, введение скидок и т.п.). При этом согласованные действия фиксируются не только в обособленных отраслях, но и на межотраслевом уровне, в рамках полного технологического цикла производства той или иной продукции.



Традиционно много заявлений рассматривается антимонопольными органами по ценовым сговорам на рынке светлых нефтепродуктов и угля. Однако при существующем объеме полномочий доказательство наличия согласованных действий представляется крайне сложным. Для российской деловой практики на рынке ТЭК характерно проведение групповых акций против аутсайдеров. Крупные вертикально интегрированные компании осуществляют взятие под управление максимального количества предприятий розничной торговли в данной сфере в целях обеспечения контроля ценовой ситуации. Это осуществляется, например, посредством схем франчайзинга, а также в иных формах.

Проявляется тенденция возникновения так называемых условных картельных соглашений, участники которых договариваются о совместной политике на рынке не только по установлению и поддержанию необоснованных цен, но и в части маркетинговой политики: форм и методов платежа, размеров и механизмов скидок. Эти виды соглашений, согласованных действий достаточно сложно идентифицировать и с учетом действующих законов фактически невозможно пресечь. Анализ антимонопольного законодательства показывает, что возбуждение дел и доказательство нарушений возможно лишь при доказательстве дискриминации третьих лиц.

Изменения, внесенные в 2002 году в Закон «О конкуренции», дополнили законодательную базу для осуществления деятельности по предупреждению и пресечению антиконкурентных соглашений и согласованных действий. В частности, более четко определено отношение законодателя к согласованным действиям конкурирующих и неконкурирующих между собой хозяйствующих субъектов на предмет их общественной опасности для состояния товарных рынков, установлен прямой запрет заключения между конкурентами соглашений, реализация которых может привести к установлению (поддержанию) цен (тарифов), скидок, надбавок (доплат), наценок, разделу рынка по территориальному принципу (объему продаж или закупок), ассортименту реализуемых товаров, кругу продавцов или покупателей (заказчиков), отказу от заключения договоров с определенными продавцами или покупателями (заказчиками). В целом в этой части российское законодательство гармонизировано с законодательством ведущих стран мира.

Во многих странах предпринимаются меры по усилению полномочий антимонопольных органов при проведении расследований, прежде всего по фактам соглашений и согласованных действий. В ЕС происходит усиление оперативно-розыскных функций антимонопольных органов по примеру США, что включает возможность проведения проверок без предварительного оповещения и изъятие документов не только в служебных, но и в жилых помещениях. Однако в МАП России не ставится вопрос о придании ему вышеназванных функций. В то же время назрело решение вопроса об обеспечении активного взаимодействия в соответствии с Законом «О конкуренции» с правоохранительными органами по проведению оперативных мероприятий по выявлению и раскрытию сговоров. Пока же, в условиях невыполнения требований Закона «О конкуренции», антимонопольным органам приходится обосновывать более узкий состав нарушений, например злоупотребления доминирующим положением в части установления необоснованно высоких (низких) цен. Дела, по которым все-таки выдаются предписания, как правило, имеют долгую судебную перспективу, иногда сроком более двух лет, что делает работу антимонопольных органов в этой части малоэффективной.

### **1.3. Особенности проблем конкурентной политики на финансовых рынках**

Формирование стабильной и эффективной финансовой системы является одним из основных факторов обеспечения экономического роста и развития конкуренции в Российской Федерации.

Несмотря на положительную динамику восстановления и роста финансового сектора экономики в послекризисный период, уровень конкуренции в этой сфере остается низким. Главной причиной сложившейся ситуации является необоснованная административная поддержка отдельных финансовых организаций.

Практика применения норм Федерального закона «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг» (далее — Закон «О защите конкуренции») показывает, что участие государства, в том числе региональных властей и органов местного самоуправления в капиталах финансовых организаций, приводит к искажению конкурентных условий на рынке финансовых услуг. Другие финансовые организации при любых попытках добиться позитивных результатов в конкурентной борьбе за счет улучшения качества менеджмента, повышения качества предоставляемых услуг, внедрения новых продуктов сталкиваются со значительными административными трудностями.

В целях выравнивания условий конкуренции на рынке финансовых услуг необходимо принять дополнительные меры поэтапного прекращения участия государства в уставных капиталах финансовых организаций. На федеральном уровне данная проблема уже решается. Соответствующие меры разрабатываются в рамках реализации Стратегии развития банковского сектора и Концепции развития страхования.

Чрезмерное участие государства в капиталах финансовых организаций обуславливает возникновение ряда серьезных проблем в сфере становления и государственной конкурентной политики уже в ближайшее время.

Так, например, в деятельности Сбербанка России и его территориальных банков, где находится более 70 % вкладов населения, антимонопольные органы по-прежнему отмечают существование системных угроз формированию конкурентных принципов развития финансового сектора. Можно выделить следующие вопросы.

Первое — отказ в выдаче кредиторов физическим и юридическим лицам, застрахованным в страховых компаниях, не входящих в перечень рекомендованных Сбербанком России страховых компаний.

Второе — проблема закрывающихся филиалов Сбербанка России. Негативная тенденция отмечена в 22 субъектах Российской Федерации. Сейчас на ритейловый рынок в регионах активно выходят другие коммерческие

банки. Однако их усилия не снимают остроту вопроса обеспечения населения необходимым набором банковских услуг.

Третье — признаки злоупотребления Сбербанком России своим доминирующим положением. Большое количество обращений граждан связано с необоснованно высокими тарифами, установленными при оказании услуг физическим лицам.

Существует объективная необходимость в уточнении порядка осуществления государственного контроля концентрации капитала на рынке финансовых услуг, а именно: перечня подлежащих указанному контролю сделок, объема представляемой в антимонопольные органы участниками сделок информации, пороговых значений контроля и других. В противном случае по словам главы МАПа России И. Южанова, вместо сотни ведущих банков страны на финансовом рынке останется не более 10 кредитных организаций<sup>2</sup>.

#### **1.4. Антимонопольное сопровождение реформы естественных монополий**

Программы реформирования естественных монополий, реализуемые Правительством Российской Федерации, учитывают необходимость:

- обеспечения экономического роста страны, в том числе повышение эффективности экономики за счет развития конкуренции, снижения инфраструктурных издержек национальной экономики и ускорения продвижения товаров и услуг;

- сохранения единого экономического пространства путем создания условий для развития экономических, конкурентно обусловленных связей между ее регионами и межгосударственных взаимосвязей;

- обеспечения внешнеторговых интересов Российской Федерации и продолжения интеграции сферы естественных монополий страны в мировой рынок на принципах свободной конкуренции;

- изменения подходов к организации инвестиционных механизмов и обеспечению структурной перестройки, основанной на долгосрочной комплексной модели развития той или иной отрасли.

На основе этих ориентиров реформируется система железнодорожного транспорта — ведущей отрасли транспортного комплекса, обеспечивающей развитие российской экономики, посредством железных дорог осуществляется более 80 % грузовых и 40 % пассажирских перевозок внутри страны.

Уже принят пакет федеральных законов, предусматривающих выделение потенциально конкурентных организаций, разграничение функций между МПС России, перевозчиками, владеющими подвижным составом, и организациями, владеющими инфраструктурой железнодорожного транспорта. В развитие законодательных норм завершается работа над проектами постановлений Правительства Российской Федерации по вопросам:

- развития конкуренции в сфере грузовых железнодорожных перевозок и взаимодействия операторов перевозок грузов и организаций железнодорожного транспорта общего пользования путем определения основных условий заключения и положения договоров о совместной деятельности по организации перевозок грузов между компанией-оператором перевозок грузов и перевозчиком;

- обеспечение недискриминационного доступа к инфраструктуре федерального железнодорожного транспорта и соблюдения антимонопольного законодательства при выделении из состава ОАО «Российские железные дороги» дочерних компаний-перевозчиков и организаций, владеющих инфраструктурой;

- стимулирования приобретения подвижного состава сторонними организациями путем определения порядка установления исключительных (пониженных) тарифов при перевозке грузов в вагонах, принадлежащих предприятиям и организациям.

Ведется работа по созданию равных условий осуществления перевозочной деятельности для владельцев и арендаторов подвижного состава.

Реформируемой отраслью является также электроэнергетика. В настоящее время РАО «ЕЭС России» контролирует использование свыше 72 % электрической мощности, транспортировку и диспетчеризацию электроэнергии на территории России, выполняет функции коммерческого оператора ФОРЭМ, обеспечивает работу по энергосбережению населения, промышленности, сельского хозяйства и других потребителей. В РАО «ЕЭС России» входят 73 энергоснабжающие организации (АО-энерго) и 32 крупные электрические станции в качестве самостоятельных субъектов ФОРЭМ.

В целях стимулирования конкуренции на рынке разрабатываются механизмы, предотвращающие злоупотребление доминирующим положением, в том числе через принудительное разделение и установление государственного регулирования. На ближайших этапах реформирования возникнет необходимость осуществления жесткого антимонопольного контроля действий хозяйствующих субъектов, работающих на рынке электроэнергии. При этом следует совмещение антимонопольного контроля на конкурентных рынках с государственным регулированием для участников рынков, где по объективным технологическим причинам невозможно развитие конкуренции.

Среди мер, направленных на развитие конкуренции в электроэнергетике, следует выделить развитие конкуренции в потенциально конкурентных сферах деятельности (генерация и сбыт электроэнергии) в регионах, где это технологически и экономически реализуемо. По мере развития конкуренции в сфере генерации и сбыта,

<sup>2</sup> См.: Орехин П. У МАП будет меньше работы // Независимая газета. 2003. 3 декабря.

отношения между хозяйствующими субъектами будут определяться рыночными правилами и нормативно-правовой базой.

В другой области регулирования естественных монополий — связи, по мнению антимонопольных органов, необходимо принятие дополнительных мер по обеспечению развития конкуренции. В этой сфере требуется скорейшее принятие положения о ведении операторами связи раздельного учета доходов и расходов по видам услуг связи, методических рекомендаций по расчету экономически обоснованных затрат и нормативной прибыли на регулируемые услуги связи, методики определения тарифов на услуги связи по методу предельного ценообразования.

Несмотря на положительную тенденцию в тарификации регулируемых услуг связи, низкие тарифы для бюджетных организаций и наличие большой доли льготников (эти расходы на оказание услуг операторам связи в полной мере не компенсируются) не позволяют уйти от перекрестного субсидирования.

Важно обеспечить систематизацию и оптимизацию финансовой и налоговой отчетности, направленную на формирование прозрачного механизма учета, способного дать оценку эффективности того или иного вида услуг.

### **1.5. Проблема санкций за нарушение антимонопольного законодательства**

Низкий уровень штрафных санкций за нарушение антимонопольного законодательства в России снижает эффективность его применения и противоречит общепринятым зарубежным нормам, которые периодически пересматриваются с целью увеличения штрафных санкций. Данное обстоятельство остается объектом критики со стороны международных организаций.

За осуществление деятельности, запрещенной Римским договором об учреждении Европейского экономического сообщества 1957 года, Комиссия ЕС может штрафовать предприятия на суммы до 10 % от годового оборота, за просрочку в исполнении ее решений — до 1 тыс. евро за день просрочки. Максимальные размеры штрафных санкций за нарушение антимонопольного законодательства составляют в США — 10 млн долларов. Однако штраф может быть увеличен, если нарушения привели к дополнительному доходу нарушителей. Тогда штраф, например в Германии, может исчисляться в размере, равном трехкратному доходу, полученному в результате незаконной деятельности. В последний период ежегодный сбор штрафов за нарушение антимонопольного законодательства составляет около 1 млрд долларов.

В России имеет место прямо противоположная тенденция. До вступления в силу с 1 июля 2002 года Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП) за неисполнение в срок предписания антимонопольного органа существовала административная ответственность юридических лиц в виде штрафа до 25 тыс. МРОТ. С вступлением в силу нового КоАП за то же нарушение статьей 19.5 предусмотрена ответственность в виде штрафа в размере от двух до пяти тысяч МРОТ (то есть от 200 тыс. руб. до 500 тыс. руб.). Полностью исключена и ответственность физических лиц за непредставление информации по запросам антимонопольного органа.

Незначительные суммы штрафов за неисполнение предписаний являются зачастую причинами неисполнения хозяйствующими субъектами предписаний, поскольку уплата указанных штрафов в установленных законодательством размерах не отражается на результатах их финансово-хозяйственной деятельности. Таким образом, изменения административно-процессуального законодательства, по сути, парализовали возможность эффективного осуществления антимонопольными органами целого ряда возложенных на них полномочий.

Необходимо пересмотреть целый ряд статей КоАП, исходя из необходимости обеспечения соразмерности санкций причиненному ущербу (незаконно полученной выгоде), и рассмотреть вопрос о расширении возможности определения штрафов не в МРОТ, а в суммах, соразмерных (кратных) масштабу причиненного ущерба. При этом важно использование в этой части международного опыта по пресечению наиболее опасных видов антиконкурентной практики, в том числе, например, установление правил снижения ответственности для нарушителей в случае их сотрудничества с антимонопольными органами в деле прекращения незаконных действий.

Особое внимание должно быть уделено и изменению уголовного законодательства для повышения его эффективности в антимонопольной сфере, прежде всего в части унификации отдельных его норм с антимонопольным законодательством, включая и понятийный аппарат. На сегодняшний день по данным Минюста России ситуация такова, что по статье 178 Уголовного кодекса Российской Федерации в 1997—2001 годы привлечен 31 человек, большинство из которых — малые предприниматели.

## **2. Взаимосвязь конкурентной политики с другими направлениями государственной социально-экономической политики**

Конкурентное законодательство тесно связано с другими областями регулирования такими, как защита прав потребителей, охрана прав интеллектуальной собственности, внешнеэкономическая политика. Эти направления оказывают серьезное взаимное влияние, иногда дополняя друг друга, а иногда вступая в определенный конфликт. Однако при этом конкурентная политика имеет четко выраженную цель, отличающую ее от других направлений регулирования. Ее целью является развитие конкуренции как таковой и повышение эффективности экономики.

При этом решение задач конкурентной политики на современном этапе невозможно без проведения системных мероприятий по другим направлениям экономической политики. В этой связи особо следует выделить админист-

ративную реформу, под которой понимается повышение эффективности государственных институтов, снижение административных барьеров в экономике и т. д.

## 2.1. Административная реформа, административная и судебная практика

Одним из ключевых вопросов успешного развития экономики России является вопрос о пределах и механизмах участия государства в регулировании экономических процессов. В послании Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному Собранию в 2001 году отмечалось, что российские предприниматели все еще с осторожностью вкладывают деньги в экономику своей собственной страны, а чиновники продолжают, к сожалению, «давить» бизнес, сдерживая деловую инициативу и активность.

В своем Послании Федеральному Собранию 2002 года Президент Российской Федерации, говоря об административной реформе, среди проблем, требующих первоочередного решения, отметил, что в настоящее время «министерства продолжают направлять усилия на то, чтобы подчинить себе — финансово и административно — предприятия и организации»... «у предпринимательства в целом — а малого в особенности — огромное количество претензий, связанных с неоправданным административным давлением», при этом был приведен следующий факт: «Из почти 500 тысяч обращений во время телевизионного интервью почти три четверти — это жалобы граждан на разные формы административного произвола».

Антимонопольное законодательство и практика применения его МАП России и судами являются важнейшим средством реализации административной реформы. Программой социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002–2004 годы), принятой Правительством Российской Федерации, определено, что выявление и оперативное пресечение актов и действий федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, направленных на ограничение конкуренции, а также совершенствование правовых механизмов устранения административных барьеров, повышение ответственности за указанные нарушения, входят в число приоритетных задач антимонопольного регулирования.

Анализ практики антимонопольных органов показывает, что количество дел, возбуждаемых в отношении органов власти по фактам принятия актов и совершения действий, имеющих своим результатом ограничение конкуренции и ущемление интересов хозяйствующих субъектов, увеличивается.

Таблица 2

Количество возбужденных дел по статье 7 Закона «О конкуренции»

Наименование нарушений	2001 год	2002 год
Необоснованное препятствие осуществлению деятельности хозяйствующих субъектов	397	328
Необоснованное предоставление льгот	93	148
Совмещение функций органов власти с функциями хозяйствующих субъектов	91	100
Ограничение самостоятельности хозяйствующих субъектов	65	94
Нарушение конкурентных принципов при организации конкурсов и торгов	15	31
Незаконное введение дополнительных налогов и сборов	33	31
Нарушение порядка лицензирования отдельных видов деятельности	22	23
Запрет на деятельность и ограничение на создание хозяйствующих субъектов	24	16
Установление запретов на продажу (обмен, покупку) товаров	32	16
Указания о приоритетном заключении договоров, поставок товаров, оказании услуг	23	13
Введение незаконного ценового регулирования	11	12
Образование органов исполнительной власти с целью монополизации производства	2	0
Прочие нарушения	104	149



По словам руководителя МАП России, главные нарушители законодательства о конкуренции — это не бизнес, а почти на две трети наши федеральные органы исполнительной власти, субъекты Российской Федерации и муниципалитеты. 64 % всех нарушений антимонопольных норм совершаются чиновниками. При этом число нарушений не снижается<sup>3</sup>.

### 2.1.1. Влияние деятельности органов власти на конкурентную среду и антимонопольная политика

Необходимость осуществления государством регулятивной функции в экономической сфере в том или ином виде очевидна. Однако необходимо учитывать и способность рынка к саморегулированию. Исходя из этого, нужно искать адекватные пути выстраивания взаимоотношений органов власти и хозяйствующих субъектов.

Российская практика показывает, что органы власти, с одной стороны, освобожденные от необходимости вмешательства в хозяйственную деятельность, а с другой — сохранившие прежний объем полномочий, зачастую взамен регулирования напрямую вмешиваются в развивающиеся рыночные процессы. Это крайне негативно сказывается на конкурентной среде и ведет к подрыву рыночных принципов хозяйствования.

Нарушения антимонопольного законодательства, допускаемые органами власти, представляют гораздо более серьезную угрозу для конкуренции и развития предпринимательства, по сравнению с нарушениями, допускаемыми хозяйствующими субъектами (монополистическая деятельность, недобросовестная конкуренция).

При этом анализ сложившейся в настоящее время в России ситуации позволяет выделить две основных формы негативного влияния органов власти на конкурентную среду.

Первая — это установление прямых ограничений по перемещению товаров, запрещенных статьями 8 и 34 Конституции Российской Федерации.

Вторая — это косвенные барьеры, которые вводятся под видом усиления контрольных функций государства. Причем содержание таких барьеров сводится к одному — это подмена реального государственного контроля за различными секторами рынка выдачей различных регистрационно-разрешительных документов, без сколь-нибудь эффективного контроля.

Практика работы антимонопольных органов показывает, что нарушения статей 7 и 8 Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» (далее — Закон о конкуренции) и статей 12, 13 и 14 Федерального закона «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг» (далее — Закон о защите конкуренции) продолжают оставаться одними из наиболее распространенных нарушений антимонопольного законодательства.

Так, за 2001 год — I полугодие 2002 года МАП России и его территориальными управлениями принято к рассмотрению 3 375 заявлений, касающихся актов, действий и соглашений органов исполнительной власти и местного самоуправления, имеющих (могущих иметь) своим результатом ограничение конкуренции и (или) ущемление интересов хозяйствующих субъектов, что составило около 37 % от общего количества поступивших заявлений, указывающих на факты нарушения антимонопольного законодательства, из них по собственной инициативе антимонопольных органов — 676 дел. Выдано 1 112 предписаний, из которых более 87 % исполнено.

Вместе с тем ряд решений и предписаний МАП России и его территориальных органов по результатам их обжалования в судебных инстанциях были отменены, что свидетельствует о недостаточно тщательной подготовке в ходе рассмотрения отдельных дел доказательной и методологической базы по ним. Кроме того, результаты анализа судебной практики антимонопольных органов свидетельствуют о необходимости разработки и внедрения подробных методик анализа состояния конкретных рынков в целях правильной оценки влияния актов и действий органов власти на складывающуюся на таких рынках ситуацию.

Статистика также показывает, что наметившаяся в 1994—1996 годы тенденция роста количества дел, рассмотренных по фактам нарушения статей 7 и 8 Закона о конкуренции, и их удельного веса в общем количестве дел по фактам нарушения антимонопольного законодательства, сохранялись до 1999—2000 годов. С 2000 года число таких нарушений не уменьшается, оставаясь стабильным на протяжении последних 3 лет, однако произошло существенное изменение фактических составов нарушений.

Значительно выросший в последние годы объем законодательства Российской Федерации, а также его усложнение и детализация порождают более сложные по сравнению с прошлыми годами составы нарушений антимонопольного законодательства органами власти. При этом стремительное развитие способов информационного обмена приводит к быстрому распространению однотипных нарушений по всей территории Российской Федерации, что также способствует увеличению абсолютного числа нарушений. При этом практика показывает, что число допущенных органами власти нарушений антимонопольного законодательства больше там, где между антимонопольными органами и иными органами власти не налажено сотрудничество, в том числе и информационное. Часто причинами подобных нарушений становится недостаточная осведомленность органов власти о требованиях антимонопольного законодательства.

Необходимо также отметить, что в 2003 году ожидалось увеличение числа дел, возбужденных по фактам нарушений антимонопольного законодательства, властными структурами, в связи с последними изменениями и дополнениями в Закон о конкуренции.

<sup>3</sup> Орехин П. У МАП будет меньше работы // Независимая газета. 2003. 3 декабря.

Федеральным законом от 9 октября 2002 года № 122-ФЗ в Закон о конкуренции были внесены изменения и дополнения, в их числе — новая редакция статей 7 и 8, которая должна позволить антимонопольным органам усилить контроль за деятельностью властных структур в хозяйственной сфере. В названных статьях установлены определенные правила деятельности не только для органов исполнительной власти разного уровня вертикали власти и органов местного самоуправления, но и для «иных наделенных функциями или правами указанных органов власти органов или организаций».

*Свыше 10 лет на территории города Москвы государственный ветеринарный надзор в соответствии с Положением об Объединении ветеринарии г. Москвы, утвержденным Распоряжением Правительства г. Москвы от 11 октября 1991 года № 521 РП (далее — Положение об Объединении) осуществляет Объединение ветеринарии г. Москвы (далее — Объединение).*

*В то же время пунктом 2 статьи 5 Закона Российской Федерации от 14 мая 1993 года № 4979-1 «О ветеринарии» (далее — Закон о ветеринарии) установлено, что в систему Государственной ветеринарной службы Российской Федерации входят в том числе управления (отделы) ветеринарии в составе администраций автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, районов и городов. Они же (управления и отделы ветеринарии) согласно пункту 2 Положения о государственном надзоре в Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 1994 года № 706, являются органами государственного ветеринарного надзора.*

*Ни управление, ни отдел ветеринарии в составе администрации города Москвы в соответствии с требованиями Закона о ветеринарии до настоящего времени не созданы.*

*К чему это привело? Функции государственного контроля в области ветеринарии на территории города Москвы продолжает осуществлять Объединение, одновременно оказывая платные ветеринарные услуги (такое право предоставлено Положением об Объединении).*

*Действительно, в соответствии с требованиями антимонопольного законодательства запрещается совмещение функций федеральных органов исполнительной власти, органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с функциями хозяйствующего субъекта, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов.*

*Однако до внесения изменений и дополнений в статью 7 Закона о конкуренции, распространивших действие положений данной статьи на «иных наделенных функциями или правами указанных органов власти органов или организаций» МАП России не имел возможности использовать указанные нормы антимонопольного законодательства в отношении Объединения, поскольку последнее не являлось ни одним из перечисленных в старой редакции органов.*

*Учитывая изложенное и принимая во внимание измененную редакцию Закона о конкуренции, в настоящее время МАП России рассматривает вопрос о наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства в деятельности Объединения.*

В последние годы наметилась тенденция закрепления антиконкурентных положений в актах законодательных органов власти. Еще одним позитивным моментом для антимонопольных органов стало то, что положения Закона о конкуренции, распространявшиеся ранее только на органы исполнительной власти, теперь в равной степени могут быть применены и к представительным органам власти субъектов Российской Федерации.

Новая редакция Закона устанавливает прямой запрет издания антиконкурентных актов и законодательными органами субъектов Российской Федерации, что восполняет пробел в борьбе с незаконными административными барьерами и позволит антимонопольным органам обращаться в судебные органы с исками о признании таких актов недействительными, а действий — незаконными.

Еще одним позитивным дополнением Закона о конкуренции стало введение пункта 2 статьи 7, согласно которому согласованию с антимонопольным органом подлежат проекты решений федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, иных наделенных функциями или правами указанных органов власти органов или организаций по вопросам о предоставлении льгот и преимуществ отдельному хозяйствующему субъекту или нескольким хозяйствующим субъектам.

Касаясь вопроса исполнения предписаний, необходимо отметить, что, к сожалению, нередки случаи, когда орган власти, в отношении которого выдано предписание об устранении допущенного нарушения, формально исполняя требования антимонопольных органов, отменяет содержащий нарушение акт и одновременно принимает новый с теми же нарушениями.

Такие факты выявлены в практике ряда федеральных органов исполнительной власти (МПС России, Минкультуры России) и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

*1. МАП России в отношении МПС России было возбуждено дело в связи с изданием телеграфного Указания МПС России от 29 сентября 1999 года № Л-10951, вследствие чего на рынке заготовки реализации металлолома были созданы благоприятствующие условия деятельности хозяйствующему субъекту — коммерческо-посреднической организации ГП «Росжелдорснаб» и ущемлены интересы других хозяйствующих субъектов, работающих на том же рынке.*

*МАП России Предписанием от 17 января 2000 года обязал МПС России прекратить нарушение путем отмены указанной телеграммы. Однако решение и предписание выполнены лишь формально, так как фактически была произведена отмена пунктов указания с уже истекшими сроками.*

Более того, МПС России издало новое Указание от 22 февраля 2000 года № И-381у, которое создавало еще более благоприятствующие условия деятельности ГП «Росжелдорснаб» на рынке реализации металлолома, в связи с чем МАП России возбудил новое дело в отношении МПС России.

2. В 2000 году Мурманским территориальным управлением МАП России было возбуждено дело в отношении Мурманского городского совета, принявшего Решение от 15 сентября 1999 года № 26-243, которым было утверждено Положение о порядке регистрации объектов торговой деятельности на территории города Мурманска (далее – Положение), и решение от 15 июня 1999 года № 24-229, утвердившего Правила оптовой, розничной торговли и оказания услуг общественного питания на территории г. Мурманска (далее – Правила). Указанными актами на территории города Мурманска была введена дополнительная, не предусмотренная законом, разрешительная система допуска к осуществлению предпринимательской деятельности на территории города Мурманска (ведение реестра, выдача хозяйствующим субъектам паспортов объектов торговой деятельности).

По результатам рассмотрения дела было вынесено решение и выдано предписание Мурманскому городскому Совету об отмене полностью Положения и Правил.

По результатам обжалования решения в арбитражном суде, Постановлением кассационной инстанции Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 29 апреля 2002 года Мурманскому городскому совету отказано в иске о признании недействительными решения и Предписания Мурманского ТУ МАП России.

Однако по окончании рассмотрения дела арбитражным судом, Мурманский городской совет исполнил предписание формально: Решением от 24 июня 2002 года № 16-157 признал утратившим силу Положение, утвердив Решением от 24 июня 2002 года № 16-158 Положение о порядке учета объектов, предоставляющих услуги торговли и (или) общественного питания на территории города Мурманска, содержащее нарушения, аналогичные допущенным в отмененном.

В связи с этим руководитель Мурманского ТУ МАП России рассмотрел дело о порядке особого производства и выдал предписание, которое в настоящее время обжалуется в МАП России.

### **2.1.2. Акты и действия федеральных органов исполнительной власти**

Опасность нарушений, допускаемых федеральными органами исполнительной власти, главным образом определяется тем, что посредством своих территориальных органов и подведомственных организаций указанные нарушения либо реализуются на всей территории страны, либо тиражируются.

Несмотря на установленный запрет на принятие актов, а также совершение действий государственными органами, которые ограничивают самостоятельность хозяйствующих субъектов, создают дискриминационные условия деятельности отдельных хозяйствующих субъектов, количество таких нарушений не уменьшается.

В связи с обращением ОАО «Щекиноазот» Тульской области по вопросу, касающемуся создания для него МПС России неравных тарифных условий с конкурирующим предприятием Новомосковская акционерная компания (НАК) «Азот» при перевозках на экспорт выпускаемой продукции – метанола через погранпереход при перевозках на экспорт выпускаемой продукции – метанола через погранпереход Суземка, МАП России было возбуждено дело по признакам нарушения МПС России пункта 1 статьи 7 Закона о конкуренции.

В ходе рассмотрения дела было установлено, что МПС России указанием от 23 марта 2000 года № 226 установило для НАК «Азот» спецставку в размере 13,5 долл./т, что на 10 долл./т меньше, чем провозная плата для ОАО «Щекиноазот». В результате этого ОАО «Щекиноазот» несло убытки, так как его продукция оказывалась неконкурентоспособной.

Предписание МПС России не выполнило и направило в арбитражный суд иск о признании недействительными решения и предписания МАП России по данному делу. Правомерность решения МАП России по делу подтверждена решением Арбитражного суда г. Москвы. Предписание исполнено.

Незаконные указания МПС России затем претворяются в жизнь железными дорогами.

В отношении МПС России было возбуждено дело по признакам нарушения статьи 7 Закона о конкуренции, выразившегося в издании МПС России Телеграммы от 24 июля 2000 года № И-8110, которой МПС России обязало все структурные железнодорожные подразделения немедленно прекратить прием к перевозке грузов импортного происхождения, прибывающих на станцию назначения с расчетом платы по ставкам Тарифной Политики СНГ (далее – ТП СНГ) и отправляемых со станций с расчетом по Прейскуранту № 10-01, а также производить оплату только по ставкам ТП СНГ. МАП России оценил данное указание как необоснованно препятствующее осуществлению деятельности хозяйствующих субъектов и ограничивающее самостоятельность хозяйствующих субъектов.

По результатам рассмотрения МАП России данного дела МПС России было выдано МПС России предписание о прекращении нарушения путем отмены телеграфного Указания от 24 июля 2000 года № 8110 (в ред. Телеграммы от 21 сентября 2000 года № Ш-10657).

Негативным последствием издания данного телеграфного Указания стал также ряд нарушений статьи 5 Закона о конкуренции, допущенных железными дорогами, поскольку вследствие немедленного прекращения ими приема грузов к отправке и требований железнодорожников производить оплату



по ставкам ТП СНГ была нарушена динамика движения, имело место скопление вагонов с украинской солью и минеральным концентратом «Галит» и, как следствие, порча продукции. Так, Ростовским территориальным управлением были рассмотрены дела, возбужденные по признакам нарушения статьи 5 Закона о конкуренции Северо-Кавказской железной дорогой (станции: Лихая, Новомихайловская, Таганрог, а также Ростовское и Лиховское отделение Северо-Кавказской железной дороги).

Правомерность принятых антимонопольными органами решений и предписаний подтверждена решениями арбитражных судов.

Всего за 2000–2002 годы МАП России были возбуждены в отношении МПС России 24 дела, по 13 из которых выданы предписания о прекращении нарушений антимонопольного законодательства, а одно дело — в стадии рассмотрения.

Значительно увеличилось в 2001–2002 годы количество дел, связанных с нарушением статьи 7 Закона о конкуренции со стороны Госкомрыболовства России, а также органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органы рыбоохраны, входящих в систему Госкомрыболовства России. За 2002 год только МАП России возбуждено и рассмотрено 4 дела.

Так, МАП России было рассмотрено дело о нарушении Госкомрыболовством России и Администрацией Магаданской области пункта 1 статьи 7 Закона о конкуренции, выразившемся в необоснованном предоставлении ОГУП «Магаданское предприятие по добыче и переработке морепродуктов» льгот, ставящих его в преимущественное положение по отношению к другим рыбодобывающим предприятиям области, и создании дискриминирующих условий деятельности этих предприятий в результате распределения промышленных квот на вылов минтая.

По результатам рассмотрения указанного дела было принято решение о нарушении Госкомрыболовством России антимонопольного законодательства и рекомендовано Госкомрыболовству России в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2000 года № 1010 разработать проект Положения о порядке распределения промышленных квот на вылов (добычу) водных биологических ресурсов, выделяемых субъектами Российской Федерации, территории которых прилегают к морскому побережью, для распределения между заявителями, с последующей его регистрацией в Минюсте России.

В данных случаях предпосылкой для необоснованности подобных решений является отсутствие необходимой нормативной правовой базы.

Этот недостаток, в частности, призваны ликвидировать те изменения в Законе о железнодорожном транспорте, которые внесены в целях законодательного обеспечения реформы МПС России, направленной на разделение властных и хозяйственных функций, обеспечение недискриминационного доступа к инфраструктуре железнодорожного транспорта общего пользования, выделение конкурентных сфер деятельности из естественно-монопольного сектора.

Однако проблема не исчерпывается недостатками законодательства. Практика антимонопольных органов показывает, что большинство нарушений антимонопольного законодательства, совершаемых на федеральном уровне, так или иначе связаны с отсутствием нормативного регулирования конкретных сфер общественных отношений даже на ведомственном уровне. Это позволяет органам власти использовать существующие правовые пробелы в своих интересах, часто нарушая требования антимонопольного законодательства.

Заполнение имеющегося правового вакуума федеральными органами исполнительной власти осуществляется зачастую без соблюдения Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 года № 1009. Принятые вопреки требованиям указанного Постановления в форме писем, телеграмм, а также направленные для исполнения не прошедшие государственную регистрацию в Минюсте России и не опубликованные в установленном порядке ведомственные акты чаще всего становятся объектом контроля антимонопольных органов.

В 2002 году МАП России было рассмотрено дело, возбужденное по признакам нарушения МНС России статьи 12 Федерального закона «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг», выразившегося в совершении МНС России действий, ограничивающих конкуренцию на рынке финансовых услуг, препятствующих деятельности отдельных финансовых организаций по предоставлению финансовых услуг отдельным лицам, деятельность которых связана с поставками товаров, оказанием услуг и выполнением работ, облагаемых в соответствии с налоговым законодательством, по налоговой ставке 0 % и тем самым ущемляющих интересы таких финансовых организаций.

В ходе рассмотрения дела было установлено, что нарушения связаны с принятием МНС России и направлением для исполнения актов, имеющих внутренний характер. Более того, данные акты не направлялись на государственную регистрацию и не были опубликованы в установленном порядке.

Ряд нарушений федеральными органами исполнительной власти антимонопольного законодательства вызван недостаточной сбалансированностью контрольных (надзорных) функций, возложенных на них. Нередки случаи избыточности полномочий, а также пересечения сфер, в которых федеральные органы исполнительной власти осуществляют контроль (надзор), что и приводит к увеличению административных барьеров, которые становятся необоснованно тяжелым бременем для хозяйствующих субъектов, а нередко приводят к фактической невозможности осуществления ими хозяйственной деятельности.



Многие факты нарушения антимонопольного законодательства вызваны стремлением федеральных органов исполнительной власти увеличить финансирование своей деятельности, помимо средств, выделяемых из федерального бюджета.

В настоящее время продолжается практика создания федеральными органами исполнительной власти подведомственных государственных учреждений, которым, используя установленные законодательством правовые механизмы и обосновывая свои действия необходимостью «оптимизации расходов федерального бюджета на государственное управление», передана часть публичных функций.

Создание подведомственных учреждений осуществляется федеральными органами исполнительной власти в соответствии с российским законодательством (в частности, ст. 120 ГК Российской Федерации, ст. 31 Федерального закона «О некоммерческих организациях»).

При этом в учредительных документах учреждений, созданных федеральными органами исполнительной власти, устанавливается лишь частичное финансирование их деятельности за счет бюджетных средств. Иным источником их финансирования определяются доходы от деятельности по выполнению работ (услуг), осуществляемой на возмездной (договорной) основе.

Такой порядок финансирования организаций, созданных в форме учреждений, формально не противоречит требованиям гражданского законодательства. Однако коммерциализация деятельности, связанная с осуществлением властных полномочий, а равно наделение государственных учреждений функциями государственно-властного характера и функциями хозяйствующего субъекта приводят к искажению принципов государственного управления, установлению дополнительных административных барьеров, способствует росту недоверия к государственным структурам.

Характерным примером наделения федеральными органами исполнительной власти своими функциями хозяйствующего субъекта является создание Минкультуры России Государственного учреждения «Дирекция по строительству, реконструкции и реставрации» (далее — ГУ «Дирекция...»).

*В Уставе ГУ «Дирекция...» в качестве основных целей его создания и деятельности обозначены — выполнение федеральных целевых программ в области культуры, а также осуществление контрольных функций самого Минкультуры России за выполнением тех же федеральных целевых программ (п. 2.1 Устава).*

*Таким образом, наряду с осуществлением контрольных функций ФОИВ (Минкультуры России) ГУ «Дирекция...» Уставом предоставлено право заниматься «предпринимательской деятельностью и оказывать платные услуги» (п. 2.21 Устава — осуществление мероприятий по строительству, капитальному ремонту, реконструкции объектов и реставрации памятников истории и культуры; п. 2.2 Устава — осуществление функций заказчика-застройщика; проведение ремонтно-реставрационных работ на объектах культурного наследия, находящихся в собственности Российской Федерации, расположенных за рубежом и др.).*

*Понимая объем задач и функций Минкультуры России и осознавая объективные трудности в осуществлении всеобъемлющего контроля за ходом выполнения федеральных целевых программ, следует согласиться с целесообразностью и возможностью передачи части функций Минкультуры России ГУ «Дирекция...». Однако недопустимо одновременное предоставление тому же ГУ «Дирекция...» полномочий по выполнению целевых программ, ход реализации которых оно же (ГУ «Дирекция...») контролирует.*

Пример создания федеральными органами исполнительной власти государственных учреждений, деятельность которых направлена на обеспечение выполнения функций самого федерального органа исполнительной власти и которому одновременно предоставлено право осуществлять предпринимательскую деятельность, — подведомственное Госстрою России Государственное учреждение «Федеральный лицензионный центр при Госстрое России» (далее — ГУ ФЛЦ).

*Вследствие тесной организационной взаимосвязи ГУ ФЛЦ с Госстроем России лица, желающие получить лицензию Госстрою России на осуществление таких видов деятельности, оказываются вынужденными обращаться за услугами в ГУ ФЛЦ.*

*Выполняемые ГУ ФЛЦ на платной основе работы (услуги) находятся в неразрывной связи с возложенными на Госстрой России функциями и полномочиями по лицензированию отдельных видов деятельности в области проектирования и строительства.*

*Фактически деятельность ГУ ФЛЦ направлена на обеспечение (в т. ч. техническое) деятельности Госстрою России по лицензированию, но существование ГУ ФЛЦ в качестве промежуточного звена в процессе лицензирования не упрощает указанный процесс, а лишь затрудняет его, вынуждая соискателей лицензии нести дополнительные, не предусмотренные законодательством Российской Федерации о лицензировании расходы в ходе получения лицензии на осуществление деятельности в области проектирования и строительства.*

Также показательна ситуация, сложившаяся в системе государственного энергетического надзора.

*В данную систему входят созданные в форме государственных учреждений региональные госнефтеинспекции, основной задачей которых является проведение обязательных энергетических обследований организаций и выдача заключений от имени соответствующих управлений государственного энергетического надзора в субъектах Российской Федерации.*

Однако региональным госнефтеинспекциям, наряду с иными платными услугами (работами), предоставлено право проводить обязательные энергетические обследования организаций, осуществляющих деятельность по хранению нефти и продуктов ее переработки, и выдавать заключения по результатам указанных обследований на основании договоров (на платной основе). Стоимость таких работ определяется договорами и зависит от объема работ (Приказ Минтопэнерго России от 21 июля 1999 года № 241).

Таким образом, осуществление региональными госнефтеинспекциями функции государственно-властного характера (проведение обязательных энергетических обследований организаций и выдача заключений) обусловлено заключением возмездных договоров.

Нельзя не отметить еще одну ситуацию, неразрывно связанную с совмещением властных функций с функциями хозяйствующих субъектов, а также наделяния хозяйствующих субъектов властными функциями.

Содержащийся в абзаце 2 пункта 3 статьи 7 Закона о конкуренции запрет не носит абсолютный характер, поскольку в Законе о конкуренции указано на возможность существования предусмотренных законодательными актами Российской Федерации случаев, в которых допускается совмещение федеральными, региональными и местными органами исполнительной власти функций хозяйствующих субъектов, а также наделяние хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов.

Такие «исключительные случаи» приводят к искажению конкурентной среды и ущемлению интересов хозяйствующих субъектов, действующих на одном рынке с органом власти, которому предоставлено право самофинансироваться за счет доходов, полученных от деятельности на том же рынке.

В качестве одного из таких «исключительных случаев, предусмотренных законодательными актами Российской Федерации», МАП России рассматривает деятельность подразделений милиции вневедомственной охраны при органах внутренних дел.

Подразделения милиции вневедомственной охраны в составе милиции общественной безопасности входят в систему государственных органов исполнительной власти (ст. 1 и 9 Закона РСФСР «О милиции» от 18 апреля 1991 года № 1026-1 (далее — Закон о милиции)) и при этом в соответствии со статьей 35 Закона о милиции финансируются за счет средств, поступающих на основе договоров. Данное положение Закона о милиции конкретизировано пунктом 10 Положения о вневедомственной охране при органах внутренних дел Российской Федерации от 14 августа 1992 года № 589, согласно которому вневедомственная охрана осуществляет свою деятельность на принципах самоокупаемости, самофинансирования и содержится за счет специальных (внебюджетных) средств, поступающих по договорам от собственников.

Кроме того, поскольку указанные подразделения входят в систему органов исполнительной власти, то они не являются хозяйствующими субъектами в смысле статьи 4 Закона о конкуренции, поэтому не могут рассматриваться МАП России в качестве субъекта нарушения статей 5 «Злоупотребление хозяйствующим субъектом доминирующим положением на рынке», 6 «Соглашения (согласованные действия) хозяйствующих субъектов, ограничивающие конкуренцию», 10 «Формы недобросовестной конкуренции» Закона о конкуренции.

Складывается ситуация, при которой наряду с оказывающими охранные услуги хозяйствующими субъектами на рынке охранных услуг осуществляют хозяйственную деятельность подразделения милиции вневедомственной охраны при органах внутренних дел, при этом положения антимонопольного законодательства на последних не распространяются в силу их специфического правового статуса, установленного законодательством Российской Федерации.

Похожая ситуация складывается в системе органов государственной противопожарной службы МЧС России.

В соответствии со статьей 5 Федерального закона от 21 декабря 1994 года № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» Государственная противопожарная служба МЧС России (далее — ГПС) организует и осуществляет государственный пожарный надзор в Российской Федерации, при этом ГПС в целях организации предупреждения пожаров и их тушения на предприятиях может создавать объектовые подразделения.

В соответствии со статьей 10 Федерального закона от 21 декабря 1994 года № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» и Постановлением Совета Министров — Правительства Российской Федерации от 23 августа 1993 года № 849 «Вопросы обеспечения пожарной безопасности в Российской Федерации и организации ГПС МВД Российской Федерации» ГПС при осуществлении функций государственного пожарного надзора помимо средств федерального бюджета и бюджетов Российской Федерации финансируется за счет средств организаций, содержащих подразделения ГПС на основе договоров (в том числе объектовые подразделения).

Таким образом, подразделениям ГПС законодательным актом предоставлено право осуществлять на возмездной основе деятельность по предупреждению и тушению пожаров. Вместе с тем данный вид деятельности указан в статье 17 Федерального закона от 8 августа 2001 года «О лицензировании отдельных видов деятельности» как разрешенный к осуществлению любыми юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями при условии получения ими соответствующей лицензии.

Изложенное позволяет говорить о реальных предпосылках к развитию «нездоровой» конкуренции на рынке услуг по предупреждению и тушению пожаров.

Приведенный перечень примеров не является исчерпывающим, а лишь наглядно демонстрирует неоднозначность сложившейся ситуации. В настоящее время МАП России рассматривает вопрос о правомерности оказания платных услуг такими государственными учреждениями и организациями как Федеральное государственное учреждение «Всероссийский государственный научно-исследовательский институт контроля, стандартизации и сертификации ветеринарных препаратов — Центр качества ветеринарных препаратов и кормов» (Минсельхоз России); центры государственного санитарно-эпидемиологического надзора в субъектах Российской Федерации (Минздрав России); центры стандартизации, метрологии и сертификации (Госстандарт России).

Кроме того, остается открытым вопрос о правомерности совмещения организациями и учреждениями Государственной ветеринарной службы Российской Федерации выполнения надзорных (контрольных) функций с оказанием платных услуг.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что в настоящее время **объективно сложилась ситуация, когда при органах власти, вследствие искаженного толкования законодательства и собственно природы государственных органов возникают разного рода структуры, выполняющие на платной основе работы (услуги), тесно связанные с осуществляемыми ими же функциями государственно-властного характера, либо совмещающие деятельность по обслуживанию выполнения органами государственной власти возложенных на них функций с проведением платных работ (услуг), зачастую навязываемых контрагенту.**

Проблема совмещения государственными учреждениями функций органов власти и хозяйствующих субъектов неоднократно поднималась на заседаниях Комиссии Правительства Российской Федерации по сокращению административных ограничений в предпринимательстве и оптимизации расходов федерального бюджета на государственное управление, что отражено в решениях, принятых Комиссией (например, по госнефтеинспекции, трудинспекции).

Решением этой проблемы может стать ликвидация или значительное упорядочение изъятий из содержащегося в Законе «О конкуренции» запрета на совмещение функций органов власти с функциями хозяйствующих субъектов. По поручению Правительства РФ разрабатывается законопроект, устраняющий изъятия из запрета на совмещение осуществления функций органов исполнительной власти и местного самоуправления, иных наделенных функциями или правами указанных органов власти органов или организаций, в том числе функций и прав органов государственного надзора, с коммерческой деятельностью (на договорной основе).

В проекте также предусматривается:

- введение процедур доказательства необходимости государственного или иного вмешательства в экономику и процедур периодической оценки эффективности регулирующих мер с возможным отказом от государственного вмешательства по результатам данной оценки;
- разработка программы реорганизации системы государственного контроля и надзора в сфере предпринимательской деятельности, включающей пересмотр и сокращение контрольных и надзорных полномочий органов государственной власти.

Несомненно, следует поддержать позицию МАП РФ о принятии дополнительных мер по установлению обязанности согласования с антимонопольными органами проектов решений органов власти о предоставлении ими льгот и преимуществ отдельным хозяйствующим субъектам. Подписание Договора о партнерстве и сотрудничестве между Россией и ЕС, а также проведение переговоров о присоединении России к ВТО налагают на Россию обязательства по адаптации законодательства о предоставлении льгот и преимуществ к международным правовым нормам, предусматривающим разделение льгот и преимуществ на три категории: запрещенные, разрешенные, предоставляемые с разрешения соответствующего конкурентного ведомства. С учетом этого необходима настройка системы контроля таким образом, чтобы внимание антимонопольных органов было сконцентрировано на случаях предоставления льгот и преимуществ, оказывающих реальное влияние на состояние конкурентной среды, определение перечня случаев предоставления льгот и преимуществ, не требующих предварительного согласования, включив в него решения о предоставлении льгот и преимуществ общего характера и мер компенсации затрат хозяйствующих субъектов. В связи с внесением в российское антимонопольное законодательство правового опыта ЕС в модернизации российского законодательства планируется предусмотреть следующие положения:

- дальнейшее увеличение пороговой величины балансовой стоимости активов юридических лиц в соответствии с требованиями статей 17 и 18 Закона РФ «О конкуренции»; обеспечение контроля предоставления государственной помощи в соответствии со статьей 7 Закона РФ «О конкуренции»;
- разработка процедуры учета антимонопольными органами мнений участников сделки и иных заинтересованных лиц в процессе рассмотрения антимонопольными органами конкретных сделок;
- повышение прозрачности деятельности антимонопольных органов. (Решение Коллегии МАП РФ от 15 апреля 2003 года).

Необходимо отметить, что практика федеральных органов исполнительной власти в хозяйственной сфере слишком масштабна. Она порождает и тиражирует большое число однотипных по своему составу нарушений. На данном этапе существует острая необходимость принятия кардинальных мер по разрешению данной ситуации (совмещение властных и хозяйственных функций). Ее сохранение приводит к искажению конкурентной среды, поскольку приближенные к органам исполнительной власти структуры объективно получают «режим наибольшего благоприятствования» при осуществлении предпринимательской деятельности.



Следует обратить внимание еще на одну проблему. В настоящее время наряду с федеральными органами исполнительной власти, структура которых утверждена Указом Президента Российской Федерации от 17 мая 2000 года № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти», в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации созданы и действуют многочисленные органы, которые не являются ни федеральными органами исполнительной власти, ни органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, ни органами местного самоуправления, но при этом осуществляют функции государственного контроля (надзора).

В числе таких органов: Государственная хлебная инспекция при Правительстве Российской Федерации — государственный орган при Правительстве Российской Федерации; Государственная комиссия по радиочастотам, Государственная комиссия по информатизации при Минсвязи России — органы, осуществляющие свою деятельность на коллегиальной основе; Федеральная инспекция труда — единая федеральная централизованная система государственных органов; Российская транспортная инспекция Минтранса России; Государственная инспекция по торговле, качеству товаров и защите прав потребителей Минэкономразвития России и другие.

Принимаемые указанными органами акты согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 года № 1009 не являются нормативными правовыми актами, тем не менее в соответствии с положениями об указанных органах являются обязательными для исполнения предприятиями, учреждениями, организациями независимо от их форм собственности и ведомственной принадлежности.

Принимаемые такими органами акты и совершаемые ими действия нередко ограничивают самостоятельность, создают дискриминирующие или, напротив, благоприятствующие условия для деятельности отдельных хозяйствующих субъектов, имеют своим результатом ограничение конкуренции и (или) ущемление интересов хозяйствующих субъектов или граждан.

В перечне нарушений антимонопольного законодательства, совершаемых федеральными органами исполнительной власти, следует указать расширительное толкование федеральными органами исполнительной власти нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации при издании ведомственных нормативных правовых актов, а также при осуществлении действий, направленных на ограничение конкуренции.

*Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 августа 1998 года № 898 утверждены Правила оказания платных ветеринарных услуг. Согласно пункту 1 Правил, они определяют порядок и условия предоставления платных ветеринарных услуг только физическим лицам. Платные ветеринарные услуги юридическим лицам предоставляются в соответствии со статьями 1 и 421 ГК Российской Федерации. Однако Минсельхоз России Приказом от 20 января 1992 года № 2-27-145 утвердил Перечень платных услуг, оказываемых бюджетными организациями и учреждениями Государственной ветеринарной службы Минсельхоза России и физическим и юридическим лицам.*

*Таким образом, неверное, по мнению МАП России, толкование Правил, а также отсутствие утвержденных Правительством Российской Федерации перечня платных ветеринарных услуг и правил их оказания юридическим лицам позволили Минсельхозу России установить собственный Перечень услуг для хозяйствующих субъектов, не имея на то законных оснований.*

*Кроме того, негативным (с точки зрения конкурентной политики) следствием неоднозначного толкования положений Правил стал Приказ Главного государственного ветеринарного инспектора Российской Федерации от 9 октября 2001 года № 40 «О порядке реализации Федерального закона “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)”» (далее — Приказ).*

*С одной стороны, пунктом 2.10 Приказа установлено, что за проведение мероприятий по контролю плата с юридических лиц и индивидуальных предпринимателей не взимается. С другой стороны, в нем же (п. 2.10 Приказа) установлены исключительные случаи, когда органы госветслужбы имеют право взимать плату. К ним относятся постоянные ежедневные мероприятия по контролю, проводимые органами госветнадзора в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации на объектах, с которыми заключены договоры на оказание платных ветеринарных услуг, а также случаи возмещения расходов на осуществление всех видов лабораторных исследований (испытаний) и ветеринарно-санитарной экспертизы продовольственного сырья и пищевых продуктов животного и растительного происхождения и другие виды услуг, отнесенные Постановлением Правительства Российской Федерации к платным ветеринарным услугам. Однако статья 3 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» установила единственное исключение, когда органы государственного контроля (надзора) взимают плату — это случаи возмещения расходов органов государственного контроля (надзора) на осуществление исследований (испытаний) и экспертиз, в результате которых выявлены нарушения обязательных требований.*

*Таким образом, исключительные случаи, установленные Приказом, не соответствуют Федеральному закону. Необходимо обратить внимание на то, что Приказ не прошел государственную регистрацию в Минюсте России, но направлен для исполнения органами госветнадзора.*

Ситуации на товарных рынках, где наряду с хозяйствующими субъектами хозяйственную деятельность осуществляет государственный орган, свидетельствуют о том, что условия конкуренции на таких рынках далеки от

условий добросовестной конкуренции. Однако до внесения соответствующих изменений в законодательство Российской Федерации МАП России не имеет возможности в полной мере оценивать деятельность «органа власти — хозяйствующего субъекта» с точки зрения антимонопольного законодательства.

### 2.1.3. Акты и действия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления

Большинство отмеченных нарушений антимонопольного законодательства имеет место и в практике органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Эти нарушения имеют ряд особенностей.

Главная особенность российского рынка на настоящем этапе его развития состоит в наличии в Российской Федерации наряду с «федеральным» рядом замкнутых «локальных», «местных», «региональных», «межрегиональных» товарных рынков, границы которых часто искусственно привязываются к административным границам.

Территориальная замкнутость товарных рынков способствует сохранению и развитию монополизма на местном уровне. Факт территориальной замкнутости части товарных рынков для определенных товарных групп должен быть отнесен к существенным экономическим барьерам для развития внутреннего рынка, межрегионального товарообмена и конкуренции.

В основе государственной конкурентной политики лежит активное преодоление сохраняющейся территориальной сегментации рынков, а также усилившейся в условиях финансово-экономического кризиса августа 1998 года опасной тенденции неоправданной регионализации экономики, устранение региональных, межрегиональных и отраслевых барьеров входа на рынки, в том числе административных препятствий организации новых фирм.

Центр и регионы должны обеспечивать единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержку конкуренции, свободу экономической деятельности, что гарантировано Конституцией Российской Федерации.

Существуют многочисленные примеры расхождения содержания нормативных актов и действий, принимаемых на федеральном уровне, с одной стороны, и уровне субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, с другой. В то время как федеральный центр работает над созданием предпосылок для равных условий конкуренции, на региональном уровне зачастую проводится прямо противоположная экономическая политика.

*1. Органами местного самоуправления шести из 23 муниципальных образований Орловской области были приняты нормативные акты, регулирующие отношения на рынке услуг по производству, хранению, закупкам и реализации зерна и продуктов его переработки. В результате экспертизы данных актов на соответствие требованиям Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству в 2001 году были выявлены административные барьеры, препятствующие свободному обращению зерна и продуктов его переработки между регионами. После вмешательства антимонопольных органов нарушения были устранены в основном в добровольном порядке.*

*2. В Москве в Московском городском казначействе открыты только 600 лицевого счетов распорядителей и получателей бюджетных средств, а в кредитных организациях столицы — 9 000 бюджетных счетов города. Бюджетный кодекс России требует привлечь коммерческие банки для обслуживания счетов бюджета, только если подразделения Банка России отсутствуют в регионе или не имеют возможности выполнять эти функции.*

Следует отметить, что подавляющее число дел, связанных с нарушением статей 7, 8 Закона о конкуренции, возбуждаются территориальными управлениями МАП России в отношении органов местного самоуправления. Многие из выявленных незаконных ограничений связаны с препятствованием законной деятельности предприятий, составляющих инфраструктуру городского хозяйства. В отраслевом разрезе преобладают дела по фактам нарушений:

- **на потребительском рынке товаров, работ, услуг** — розничная торговля (незаконное введение сертификации услуг розничной торговли, регистрации торговых предприятий в органах исполнительной власти, введения обязательного представления различных документов, не предусмотренных законодательством, установления предельных торговых надбавок к свободным отпускным ценам предприятий-изготовителей, запреты на торговлю в ночное время, на установку киосков, запреты на продажу и перемещение товаров и другие).

*1. Территориальное управление МАП России по г. Москве и Московской области возбудило дело в отношении Совета депутатов Раменского района Московской области, которое своим Решением от 26 декабря 2000 года № 12/2 «О введении патента и утверждении Положения “О патенте на осуществление торговли и оказание услуг в утверждении Положения “О патенте на осуществление торговли и оказание услуг в Раменском районе”» установило незаконный порядок предоставления заявителями ряда документов на платной основе, не предусмотренных нормативными правовыми актами.*

*2. Астраханское территориальное управление возбудило дело в отношении Главы администрации Астраханской области, который Постановлением от 18 апреля 2001 года № 213 «Об установлении порядка оборота обнаруженной и изъятой рыбы и рыбной продукции» установил запрет на реализацию рыбы и рыбной продукции осетровых пород на рынках Астраханской области, что по своей*



*сути явилось административным барьером к свободному перемещению товаров в пределах единого экономического пространства, установленного Конституцией Российской Федерации. В связи с противоречием данного акта пункту 1 статьи 7 Закона о конкуренции в отношении Главы администрации Астраханской области было возбуждено дело о нарушении антимонопольного законодательства и выдано предписание о приведении Постановления в соответствие с действующим законодательством.*

**- в сфере перевозки пассажиров автотранспортом** — незаконное установление преимуществ для муниципальных предприятий автотранспорта и создание барьеров для деятельности на этом рынке коммерческим автотранспортным предприятиям, создание неравных условий доступа на рынок, а также проведение конкурсов и предъявление требований о заключении перевозчиками договоров на право осуществления пассажирских перевозок на муниципальных маршрутах, в случаях, не относящихся к размещению заказа на оказание услуг (выполнение работ) для муниципальных нужд, и другие (значительное количество жалоб хозяйствующих субъектов, занимающихся пассажирскими перевозками автотранспортом, на действия органов местного самоуправления, направленные на ограничение конкуренции и ущемление их интересов отмечено в 2001—2002 годы практически во всех регионах).

*В 2002 году МАП России принял к своему производству и рассмотрел дело, возбужденное по признакам нарушения органами местного самоуправления г. Оренбург пункта 1 статьи 7 Закона о конкуренции, выразившегося в принятии Оренбургским городским Советом Постановления от 22 февраля 2002 года № 14 (далее — Постановление) и издании во исполнение указанного Постановления Распоряжения Главы г. Оренбурга от 6 мая 2002 года № 1557-р (далее — Распоряжение), ограничивающих самостоятельность хозяйствующих субъектов и необоснованно препятствующих их деятельности в сфере перевозок пассажиров.*

*В ходе рассмотрения дела было установлено, что упомянутые акты, установили такой порядок, при котором для получения права осуществлять на коммерческой основе перевозки пассажиров на муниципальных маршрутах г. Оренбурга, перевозчикам необходимо пройти конкурсный отбор, по результатам которого с ними заключается договор на право пользования муниципальной транспортной сетью (конкретным маршрутом).*

*Было также установлено, что в результате реализации указанных актов, ограничивается самостоятельность хозяйствующих субъектов, имеющих в соответствии с законодательством Российской Федерации право осуществлять деятельность по перевозке пассажиров (получивших соответствующие лицензии), и создаются благоприятствующие условия деятельности победителям конкурса, заключающиеся в отсутствии других конкурентов в связи с исключением доступа на рынок других хозяйствующих субъектов в течение года (до проведения следующего конкурса).*

*По результатам рассмотрения дела МАП России было принято решение о признании органов местного самоуправления города Оренбурга (Администрации г. Оренбурга и Оренбургского городского Совета) нарушившими пункт 1 статьи 7 Закона о конкуренции в части необоснованного препятствования деятельности хозяйствующих субъектов на рынке пассажирских перевозок, путем принятия Постановления и Распоряжения, а также совершения действий, ограничивающих самостоятельность хозяйствующих и создающих благоприятствующие условия деятельности отдельным хозяйствующим субъектам, что в свою очередь приводит к ограничению конкуренции и ущемлению интересов хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность по перевозке пассажиров в городе Оренбурге, и выдано предписание об устранении допущенного нарушения.*

Распространенными на уровне органов местного самоуправления также являются нарушения, связанные с указаниями о приоритетном заключении договоров о поставке товаров, оказании услуг, введением налогов, сборов и иных платежей, не предусмотренных федеральным законодательством.

В условиях постоянного недофинансирования местных бюджетов органы местного самоуправления осуществляют попытки использовать предпринимательские структуры в качестве источника финансовых и имущественных поступлений на внебюджетные счета, расходование денежных средств которых производится, как правило, бесконтрольно.

Неправомерное предоставление тех или иных льгот, исключительных прав и преимуществ одному или нескольким хозяйствующим субъектам также существенно влияет на состояние конкуренции.

Следует отметить, что органы власти, рассматривая вопрос о возможности предоставления субсидий отдельным предприятиям, осуществляющим свою деятельность на территории их региона, зачастую упускают из вида, что географические границы рынка редко совпадают с границами конкретных административных единиц. В результате — предоставление льготного режима деятельности для предприятий одного региона приводит к нарушению конкурентной среды на товарном рынке в целом.

*В адрес Самарского территориального управления МАП России поступили обращения Самарской Губернской Думы и Администрации Самарской области и просьбой проанализировать ситуацию, сложившуюся в Самарской области в результате снижения крупнейшими молокоперерабатывающими предприятиями области закупочных цен на молоко в летний период 2002 года на 30 % по сравнению с началом 2002 года и на 25 % по сравнению с аналогичным периодом 2001 года.*

*По информации заявителей, одним из самых крупных молокоперерабатывающих предприятий Самарской области ОАО «Самаралакто» летом 2002 года была установлена закупочная цена молока ниже себестоимости производства молока, что крайне негативно отразилось на рентабельности производителей молока, осуществляющих свою деятельность на территории Самарской области.*

*В результате анализа состояния рынков производства и переработки молока в указанном регионе было установлено, что причиной столь значительного снижения закупочных цен на молоко ОАО «Самаралакто» является то, что необходимый объем молока поставляется данному предприятию молокопроизводителями из соседних с Самарской областью регионов. При этом установленный ОАО «Самаралакто» уровень цен был приемлем для молокопроизводителей, осуществляющих свою деятельность в тех регионах, где были приняты решения о предоставлении субсидий на продукцию животноводства.*

Безусловно, поддержка исполнительной властью отдельных предприятий и отраслей является неотъемлемым элементом государственной экономической политики. Однако неправомерное предоставление государственных средств, тех или иных льгот и преимуществ может существенно влиять на состояние конкуренции, структуру издержек производства, привести к нерациональному использованию ограниченных государственных ресурсов, сдерживанию необходимых структурных изменений в экономике за счет искусственного поддержания неконкурентоспособных и нежизнеспособных производств. Бесконтрольное и законодательно не урегулированное выделение финансовых средств и предоставление льгот и преимуществ отдельным хозяйствующим субъектам со стороны органов исполнительной власти создает благоприятную почву для коррупции и иных преступлений в экономической сфере.

Еще один блок проблем — маркирование потребительских товаров идентификационными марками, которое вводится нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации под разными наименованиями и под предлогом борьбы с некачественными товарами является одним из наиболее распространенных ограничений предпринимательской деятельности. В ряде субъектов Российской Федерации такое маркирование получило распространение и вводилось не только на алкогольную продукцию, но и на табак и табачные изделия, видео- и аудио-продукцию, чай, кофе, косметику, безалкогольные напитки, минеральную воду и др.

В подготовленном в 2001 году докладе МАП России «О конкурентной политике Российской Федерации (1999—2001 годы)» было отмечено, что рынок алкогольной продукции наиболее часто подвергается антиконкурентным действиям со стороны органов исполнительной власти. Регулирование оборота алкогольной продукции на региональных рынках преследует различные цели, включая протекционизм в отношении местных производителей, поддержку государственных предприятий, работающих в сфере производства, хранения, реализации алкогольной продукции, увеличение налоговых поступлений и иных доходов своего регионального бюджета.

Однако с принятием поправок в статью 12 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» таких нарушений не выявлено.

Преимущественно на региональном уровне существует и еще одна проблема. Законодательством Российской Федерации предусмотрены случаи двойного финансирования целого ряда государственных контрольных и надзорных учреждений (центры государственного санитарно-эпидемиологического надзора, учреждения государственной ветеринарной службы Российской Федерации, учреждения государственного энергетического надзора в Российской Федерации). Такие организации используют свой законодательно установленный двойной статус, нарушают законодательство Российской Федерации, в частности Закон о конкуренции. Суть нарушений, как правило, состоит: в необоснованном препятствовании осуществлению деятельности хозяйствующих субъектов в какой-либо сфере; ограничении самостоятельности хозяйствующих субъектов; создании дискриминационных условий деятельности отдельных хозяйствующих субъектов.

На практике существует проблема привлечения таких организаций к ответственности за нарушение конкурентного законодательства.

Она заключается в том, что, несмотря на наличие властных функций, перечисленные службы не могли быть отнесены ни к одному из субъектов нарушений статей 7 и 8 Закона о конкуренции, поскольку не являлись ни федеральными, ни региональными органами исполнительной власти.

Однако ситуация изменилась в связи с внесением в октябре 2002 года изменений и дополнений в Закон о конкуренции, благодаря которым появился антимонопольный контроль деятельности организаций, не являющихся органами власти, но при этом наделенных их функциями.

#### **2.1.4. Соглашения и согласованные действия органов власти. Конкуры**

До сих пор серьезной проблемой в практике антимонопольного законодательства является выявление и пресечение соглашений или осуществления согласованных действий федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных наделенных функциями или правами указанных органов власти, органов или организаций между собой либо между ними и хозяйствующим субъектом, в результате которых имеются или могут иметь место недопущение, ограничение, устранение конкуренции и ущемление интересов хозяйствующих субъектов. Такие соглашения (согласованные действия) прямо запрещены статьей 8 Закона о конкуренции. При этом наиболее актуальной для МАП России остается проблема доказывания таких фактов.

Объективное отсутствие прямых доказательств (выраженных в какой-либо материальной форме), свидетельствующих о заключении органами власти таких соглашений, часто приводит к тому, что антимонопольные органы вынуждены прекращать дела, возбужденные по признакам нарушения статьи 8 Закона о конкуренции.

*В 2002 году МАП России возбудил в отношении Минтруда России дело по признакам нарушений законодательства, допущенных в ходе проведения Минтрудом России открытых конкурсов на размещение заказов на поставку товаров (выполнение работ, оказание услуг) для государственных нужд по лотам № 118 и № 119.*

*По результатам рассмотрения МАП России представленных документов с учетом объяснения сторон, а также лиц, участвующих в деле, наличие фактов нарушения статьи 8 Закона о конкуренции не было подтверждено. В связи с этим данное дело пришлось прекратить.*

*Вместе с тем материалы, свидетельствующие о фактах нарушения Минтрудом России законодательства Российской Федерации о конкурсах на размещение заказов на поставки товаров (работ, услуг) для государственных нужд, выявленные Комиссией в ходе рассмотрения дела направлены в Минэкономразвития России по принадлежности.*

Вместе с тем негативные последствия для конкурентной среды, возникающие в связи с нарушением органами власти требований статьи 8 Закона о конкуренции, характеризуются прежде всего своей масштабностью, способной не только ограничить конкуренцию на определенном товарном рынке, но и привести к устранению ее как таковой.

Большое число нарушений антимонопольного законодательства тем или иным образом связано с нарушением правил конкурсного распределения государственных и муниципальных заказов.

Причиной этого, по мнению МАП России, является в том числе недостаточно подробная законодательная регламентация порядка проведения конкурсов, а также случаев, в которых проведение таких конкурсов необходимо.

*Так, недостаточно конкретное определение «государственных нужд», предложенное в Федеральном законе от 6 мая 1999 года № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд», по мнению МАП России, привело к ограничению конкуренции на рынке ритуальных услуг, вследствие проведения Минобороны России конкурса по отбору организации для оказания услуг по изготовлению и установке надгробных памятников погибшим (умершим) военнослужащим, по результатам проведения которого был заключен договор от 3 июня 2002 года между Минобороны России и Военно-мемориальной компанией на оказание указанных услуг. По мнению МАП России, в данном случае Минобороны России не имело права организовывать подобный конкурс, поскольку заказчиком таких услуг являются родственники погибших (умерших) военнослужащих, а не Минобороны России.*

Необходимо отметить, что практически во всех органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления работа по размещению бюджетных средств на конкурсной основе находится в начальной стадии.

Анализ информации, поступающей из территориальных управлений МАП России, свидетельствует о складывающейся практике объявления открытых конкурсов и торгов лишь в тех случаях, когда отсутствуют местные поставщики и есть необходимость привлечь иногородних хозяйствующих субъектов. Имеются факты, когда выполнение заказа поручается конкретному предприятию для предотвращения его банкротства или ликвидации.

## **2.2. Повышение эффективности управления государственной собственностью**

Программой социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002–2004 годы) в качестве одного из основных направлений действий Правительства Российской Федерации предусмотрен поэтапный отказ от использования права хозяйственного ведения и оптимизации количества унитарных предприятий. Однако, как отмечалось Минимуществом России в докладе, подготовленном к заседанию Правительства Российской Федерации 6 февраля 2003 года, проведенная работа не принесла ощутимых результатов. В связи с этим Правительством Российской Федерации намечен к реализации комплекс мер по повышению эффективности управления государственной собственностью, в том числе оптимизации структуры и количества государственных унитарных предприятий (далее — ГУП) и учреждений. Для решения конкретных задач по реализации данного комплекса мер необходимо привлечение антимонопольных органов.

Статьей 9 Закона «О конкуренции» с 12 октября 2002 года введены антимонопольные требования к проведению конкурса на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд и нужд местного самоуправления, предусматривающие, в частности, запрет на участие в конкурсе лиц, аффилированных с его организатором. Закреплено также право на обжалование результатов конкурса, в ходе которого были нарушены требования статьи 9, и признание их недействительными. Однако остается неурегулированным вопрос об участии ГУП в конкурсах на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд. В 2002 году конкурсы, организаторами которых являлись федеральные органы исполнительной власти, в основном выигрывали учрежденные ими ГУПы. Причинами такого положения вещей является не только нерешенность проблемы определения порядка ведомственной принадлежности ГУПов, но и недостаточно подробная законодательная регламентация как порядка проведения конкурсов, так и случаев, в которых проведение конкурсов обязательно.

В рамках конкурентной политики необходимо рассматривать государственные учреждения не только с точки зрения оптимизации системы управления государственной собственностью, но и с позиций минимизации их влияния на конкурентные отношения. В этих условиях важно определить отношение к практике двойного финансирования государственных учреждений.

Актуальной на данный момент остается проблема выравнивания условий доступа к природным ресурсам. Ее решение намечено в рамках подготовки проекта федерального закона «О недрах» путем закрепления антимонопольных требований к проведению торгов на право пользования участниками недр.

### 2.3. Интеллектуальная собственность

Интеллектуальная собственность является важнейшим объектом экономической политики, направленной на поощрение инвестиций, расширение ассортимента и повышение качества продукции. Решение этих задач осуществляется в том числе в рамках антимонопольной политики, проводимой путем предупреждения и пресечения недобросовестной конкуренции.

Анализ, проведенный антимонопольными органами, показывает, что основная доля выявленных фактов недобросовестной конкуренции связана с нарушением исключительных прав. При этом сохраняется наметившаяся в последние годы тенденция к увеличению количества дел, возбужденных по фактам таких нарушений.

Товарные знаки, выполняя функцию установления происхождения товара, тем самым обеспечивают ответственность производителя перед потребителем за качество продукции. Товарные знаки помогают удержать потребителя, что является не менее эффективным конкурентным преимуществом, чем привлечение новых потребителей. Проведенные исследования показывают, что предотвращение ухода только 5 % потребителей способно увеличить прибыль на 85 % в банковской системе, 50 % в сфере страхового бизнеса и 30 % в автосервисе. Товарный знак может являться также определяющим фактором для успешного выхода на рынок. Поэтому наиболее часто недобросовестная конкуренция выражается в незаконном использовании товарных знаков.

Особую сложность представляют случаи намеренного присвоения российскими компаниями товарных знаков известных зарубежных компаний, не охраняемых в России, с целью создания препятствий входа на рынок. Приняты поправки в Закон «О конкуренции» и корреспондирующие им поправки в Закон Российской Федерации «О товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров», суть которых сводится к тому, что описанные случаи могут квалифицироваться как недобросовестная конкуренция. Решения МАП России являются основанием для аннулирования регистрации товарного знака.

Другая проблема связана с тем, что, несмотря на положение статьи 54 Гражданского кодекса Российской Федерации о необходимости законодательного определения порядка регистрации и использования фирменных наименований, закон о фирменных наименованиях отсутствует, что вызывает сложности при пресечении использования хозяйствующими субъектами идентичных или сходных до степени смешения фирменных наименований.

Для решения этой задачи были приняты в 2002 года изменения в Закон «О конкуренции». Отныне антимонопольному органу предоставлено право выдачи хозяйствующим субъектам предписаний об изменении или ограничении использования фирменных наименований, что при отсутствии специального законодательного регулирования позволит улучшить правовую защищенность фирменных наименований. Однако законодательство по-прежнему не определяет детально, какие именно действия относятся к нарушениям прав на фирменное наименование, а также содержание права на фирменное наименование. В связи с этим Роспатенту совместно с МАП России и иными заинтересованными федеральными органами исполнительной власти поручено разработать проект федерального закона «О фирменных наименованиях» (пункт 32 раздела I Плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2003 год, утвержденного Распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2003 года № 268-р).

### III. Заключительные положения

1. Правовое обеспечение антимонопольной деятельности в России имеет достаточно объемную нормативную базу и необходимую институциональную систему реализации. Антимонопольное законодательство рассредоточено по различным законодательным актам. Основным системообразующим нормативным актом является Федеральный закон «О конкуренции...». Среди специалистов нет однозначного мнения о том, насколько единым должно быть антимонопольное законодательство. Законодательные акты, регулирующие различные сферы (банковское дело) и отрасли хозяйственной деятельности (сельское хозяйство), более мобильны и детальны в учете специфики антимонопольных критериев и правил применительно к каждой отрасли или сфере. В этом смысле приоритет Закона «О конкуренции...» не является очевидным. Определенная опасность и сложность возникает в процессе правоприменения антимонопольных норм, когда не совпадает понятийный ряд различных законов и критерии тех или иных антимонопольных инструментов. В этом случае требуется безусловное и однозначное толкование положений антимонопольного законодательства и как следствие — ориентация на приоритет системного Закона «О конкуренции...».

2. Наиболее сложной проблемой в осуществлении конкурентной политики является применение антимонопольных норм к субъектам публичной власти, к отношениям в сфере публичной собственности (государственной



и муниципальной). По данным Госкомстата России государственная собственность в промышленности составляет около 18 %. На самом деле реальный вес госсектора в экономике составляет более 60 %. По сути дела экономика в России (по данным Е. Г. Ясина) остается государственной. В этой ситуации наблюдается некий двойной стандарт отношения антимонопольных органов к хозяйствующим субъектам — имеют ли они отношение к публично-властным образованиям или нет. Приоритет, как правило, отдается публичной сфере.

3. Антимонопольная политика в России относится к уровню «очень большой политики». Ведь основную часть национального богатства производят «естественные монополисты», другие крупные финансово-промышленные группы с участием государства. Поэтому выравнивание условий конкуренции относится к области реального влияния крупнейших политических и финансовых групп. И Министерство по антимонопольной политике РФ на сегодняшний день выступает одним из рядовых исполнительных инструментов осуществления антимонопольного законодательства. В этой связи, безусловно, необходимо повышать политико-правовой уровень антимонопольных органов в процессе обеспечения конкурентной политики.

4. Одной из проблем эффективной деятельности антимонопольных органов является координация их действий и полномочий, а также координации их полномочий с иными контрольными и надзорными органами. Избыточность полномочий, а также пресечения сфер, в которых федеральные органы исполнительной власти осуществляют контроль (надзор) приводит к необоснованному увеличению административных барьеров.

5. Основным злом российской практики взаимоотношения государственной власти и хозяйствующих субъектов является безусловная поддержка исполнительной властью отдельных предприятий и отраслей, в том числе неправомерное предоставление тех или иных льгот, исключительных прав и преимуществ одному или нескольким хозяйствующим субъектам. Эта ситуация самым пагубным образом влияет на состояние конкуренции, структуру издержек производства, приводит к нерациональному использованию ограниченных государственных ресурсов, сдерживанию необходимых структурных изменений в экономике за счет искусственного поддержания неконкурентоспособных и нежизнеспособных производств. Эта проблема опасна еще тем, что антимонопольные органы не способны справиться с ней самостоятельно.

6. Федеральному законодателю необходимо наконец однозначно решить вопрос о совмещении государственными органами функций публичных органов власти и хозяйствующих субъектов, а также о передаче части публичных функций хозяйствующим субъектам<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> В работе использованы аналитические материалы МАП РФ.

## **Проблемы и перспективы развития малого и среднего бизнеса в Российской Федерации**

Малый бизнес играет важную роль в обеспечении стабильности экономического развития, повышении гибкости и адаптивности национальной экономики к изменяющимся внешним и внутренним условиям. Развитие малого бизнеса является важнейшим фактором диверсификации экономики, так как малые предприятия действуют в основном в несырьевых отраслях, зачастую разрабатывая или используя технологии инновационного характера. Важным следствием наличия в экономике хорошо развитого сектора малого бизнеса является рост занятости населения, что особенно актуально в условиях структурной перестройки экономики и сопровождающего этот процесс роста структурной безработицы. Кроме прочего, в результате повышения предпринимательской активности населения создается основа для формирования массового среднего класса.

Как отмечается в подготовленном Министерством экономического развития и торговли РФ проекте Программы социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2003–2005 годы), на сегодняшний день доля малого бизнеса в ВВП России составляет порядка 20 %. В расчете на 1 000 человек населения страны приходится в среднем лишь около 6 малых предприятий, тогда как в государствах Европейского Союза — не менее 30. Учитывая индивидуальных предпринимателей, общее число занятых в малом бизнесе почти 13 млн человек, это около 17 % от экономически активного населения, что в 2–3 раза ниже уровня западноевропейских стран.

Приведенные данные свидетельствуют об имеющемся большом потенциале развития, о необходимости принятия со стороны государства мер для дальнейшего улучшения условий деятельности малых предприятий.

В излагаемом ниже материале будут рассмотрены тенденции развития малого бизнеса в Российской Федерации, его сегодняшнее состояние, назревшие проблемы и возможные пути их решения<sup>1</sup>.

### **Тенденции развития малого и среднего бизнеса в Российской Федерации**

Данные социологических исследований и показатели экономической статистики свидетельствуют о том, что развитие малого бизнеса в Российской Федерации характеризуется крайней неустойчивостью. Так, например, по данным исследования, проведенного в 1997 году, доля малых предприятий производственной сферы и инвестиционных отраслей снизилась с 32 % до 18 %, а в числе предприятий, созданных в 1996 году, составила лишь 14 %.

За период с конца 1991 года по январь 1997 года снизилась численность малых предприятий в сфере производства: потребительских товаров (на 5,2 %), производства средств производства (на 1,3 %); в сфере услуг: финансовых (на 0,9 %), бытовых (на 9,3 %), туристических, включая транспортные перевозки (на 0,2 %); в строительстве: промышленном (на 0,1 %), жилищном (на 1,5 %); в инновационной сфере (на 1,9 %).

Численность малых предприятий за этот период повысилась лишь в сфере торговли и посреднической деятельности (на 18,9 %), также на 2,1 % увеличилось количество малых предприятий, оказывающих информационные и интеллектуальные услуги.

Вследствие снижения жизненного уровня и падения покупательной способности населения в период 1992–1996 годов доля малых предприятий в сфере бытовых услуг, жилищного строительства и производства потребительских товаров сократилась с 45 до 29 %. Совокупная доля предприятий сфер производства средств производства, транспортных и финансовых услуг, промышленного строительства за это время уменьшилась с 19,2 до 16,7 %, причем тенденция к снижению прогрессировала, и в 1996 году эта доля с учетом вновь созданных предприятий составила 13 %.

Разразившийся в августе 1998 года финансово-экономический кризис самым болезненным образом затронул основы российского малого и среднего предпринимательства. Условия для его развития значительно ухудшились. Резко уменьшились или пропали оборотные средства. Из-за снижения покупательной способности населения сократились рынки сбыта. Обанкротились многие предприятия, связанные с импортом сырья или товаров. Число занятых в этом секторе экономики сократилось на несколько сотен тысяч человек, обострились проблемы текущей деятельности малых предприятий. Зстой сменился тенденцией к разорению многих предпринимателей. Для значительной части малых предприятий главной целью стало простое выживание.

<sup>1</sup> Все данные, использованные в настоящем аналитическом материале, если не оговорено иное, взяты из государственной статистической отчетности. Возможные несовпадения цифр объясняются различиями в методологии подсчета, а также уточнениями, вносимыми в государственную статистическую отчетность.

Численность работающих на малых предприятиях в 1998 году уменьшилась по сравнению с 1997 годом на 14 % и составила 7,4 млн человек. Численность работающих по совместительству, договорам подряда и другим договорам гражданско-правового характера сократилась по сравнению с 1997 годом более чем вдвое и в 1998 году составила 1,2 млн человек против 2,1 млн человек в 1997 году. Снижение численности работников малых предприятий произошло в основном в промышленности и строительстве. Одним из последствий кризиса 1998 года стал уход значительной части малых предприятий в теневую экономику.

Данные Министерства по налогам и сборам<sup>2</sup> свидетельствуют о том, что, начиная 1999 года, наблюдается некоторый рост числа субъектов малого предпринимательства (табл. 1).

Однако к указанным данным следует относиться критически. Поскольку большинство индивидуальных предпринимателей не снимаются с учета после окончания своей деятельности, абсолютный прирост их численности не может рассматриваться как однозначное свидетельство роста сектора малого бизнеса.

Одной из общих тенденции развития предприятий малого бизнеса после кризиса 1998 года являлась неравномерность его развития. Сразу после кризиса удельный вес малых предприятий в экономике сократился примерно на треть. Примечательно, однако, что и в последующие годы, ознаменовавшиеся некоторым экономическим подъемом, вес малых предприятий в основных экономических показателях продолжал периодически снижаться (табл. 2). Причина этого, на наш взгляд, кроется в несбалансированной государственной политике в отношении малых предприятий.

Таблица 1

**Численность индивидуальных предпринимателей, состоящих на учете в налоговых органах (на 1 января)**

*Примечание:* по данным Министерства Российской Федерации по налогам и сборам. Включая глав крестьянских (фермерских) хозяйств.

Годы	Тыс. человек
1998	3 140,9
1999	3 592,9
2000	3 864,7
2001	4 236,9
2002	4 496,9

Таблица 2

**Удельный вес малых предприятий в основных экономических показателях (в процентах)**

	1997	1998	1999	2000	2001
Среднесписочная численность работников	12,0	12,1	12,8	13,6	12,9
Средняя численность внешних совместителей	43,7	44,5	42,7	40,7	38,9
Средняя численность работников, выполнявших работы по договорам гражданско-правового характера	48,4	36,4	31,5	30,2	26,4
Выпуск товаров и рыночных услуг	8,0	6,5	6,2	5,9	5,6
Инвестиции в основной капитал	5,4	5,5	2,7	2,6	2,7

<sup>2</sup> Указом Президента Российской Федерации от 4 марта 2004 года № 314 упомянутое Министерство РФ по налогам и сборам преобразовано в Федеральную налоговую службу, Российское авиационно-космическое агентство в Федеральное космическое агентство, Государственный комитет РФ по статистике в Федеральную службу государственной статистики, Государственный комитет по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству в Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству, Федеральная служба земельного кадастра в Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости, Государственный комитет РФ по стандартизации и метрологии в Федеральную службу по техническому регулированию и метрологии; упразднены: Российское агентство по судостроению, Российское агентство по системам управления, Российское агентство по обычным вооружениям и Российское агентство по боеприпасам; Государственный комитет РФ по физической культуре и спорту; их функции переданы соответственно Федеральному агентству по промышленности и Федеральному агентству по физической культуре, спорту и туризму. Функции Министерства энергетики, а также других, упомянутых в данной статье министерств Российской Федерации (за исключением Министерства сельского хозяйства РФ и Министерства экономического развития и торговли РФ): культуры; здравоохранения; по анти-монопольной политике и поддержке предпринимательства, Госсвязьнадзора, Госэпиднадзора, Транспортной инспекции, Федеральной инспекции труда переданы соответственно Министерству культуры и массовых коммуникаций РФ, Министерству здравоохранения и социального развития РФ, Федеральной антимонопольной службе, Федеральной службе по надзору в сфере связи, Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Федеральной службе по надзору в сфере транспорта, Федеральной службе по труду и занятости. — *Прим.ред.*

Графически изменение общего числа малых предприятий за 1997–2001 годы выглядело следующим образом (график 1).

Общий спад в этой сфере предпринимательской деятельности очевиден.

Распределение малых предприятий по отраслям экономики характеризуется определенной стабильностью (табл. 3).

Из приведенной таблицы видно, что приоритетными сферами для малого предпринимательства в Российской Федерации являются торговля и общественное питание, промышленность и строительство. Причем с 1997 по 2001 год структурные пропорции существенно не изменились (табл. 4).

Не одинаков и удельный вес работников предприятий и организаций малого бизнеса в общей численности занятых в различных отраслях экономики. Как видно из приведенного ниже графика, наиболее велик удельный вес работников предприятий малого бизнеса в сферах строительства, торговли и общественного питания, информационно-вычислительного обслуживания, операций с недвижимостью, а также общей коммерческой деятельности по обеспечению функционирования рынка (график 2).

График 1

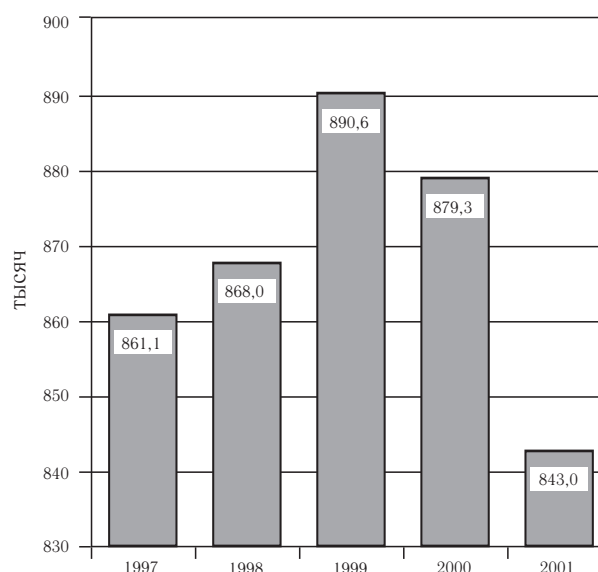


Таблица 3

Число малых предприятий по отраслям экономики  
(на конец года; тысяч)

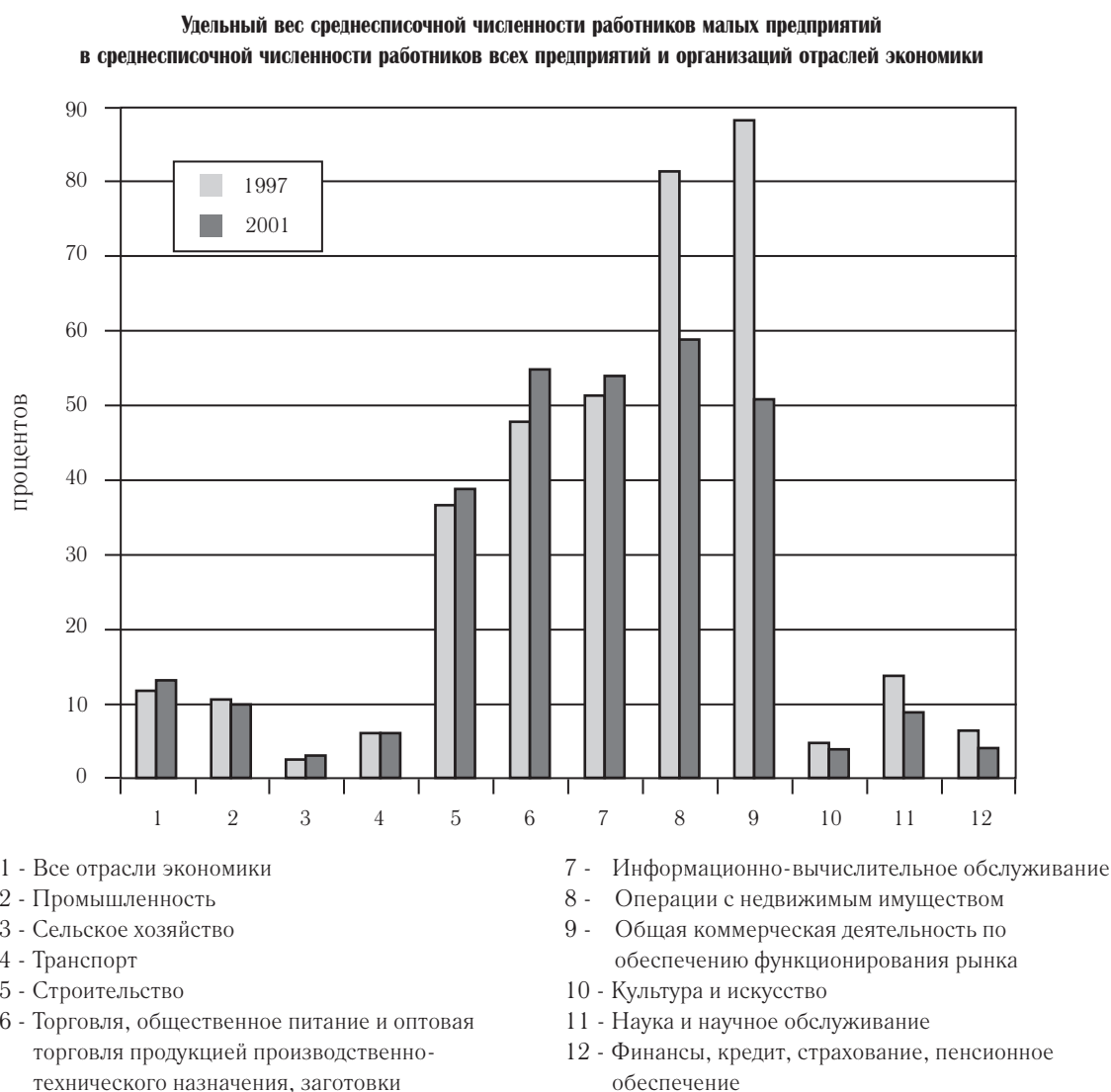
	1997	1998	1999	2000	2001
Всего	861,1	868,0	890,6	879,3	843,0
в том числе:					
промышленность	134,8	136,1	136,2	134,2	125,1
сельское хозяйство	11,9	13,8	13,5	14,4	13,4
строительство	142,1	137,5	135,9	126,8	121,9
транспорт	18,6	18,6	21,0	19,5	18,8
связь	2,7	3,2	4,8	3,7	3,7
торговля и общественное питание	372,8	386,1	399,7	407,5	388,1
оптовая торговля продукцией производственно-технического назначения	14,3	13,2	14,6	13,9	15,9
информационно-вычислительное обслуживание	6,4	5,2	5,2	5,6	6,4
операции с недвижимым имуществом	4,6	5,9	8,4	11,1	14,2
общая коммерческая деятельность по обеспечению функционирования рынка	36,0	35,2	36,7	35,7	34,7
жилищно-коммунальное хозяйство	3,9	5,1	5,4	5,1	5,2
непроизводственные виды бытового обслуживания населения	11,3	9,2	9,2	9,6	9,4
здравоохранение, физическая культура и социальное обеспечение	15,4	17,2	17,9	18,5	17,4
образование	7,0	6,7	6,5	5,5	5,0
культура и искусство	7,9	8,1	7,8	8,4	7,9
наука и научное обслуживание	43,9	38,8	37,1	30,9	28,5
финансы, кредит, страхование, пенсионное обеспечение	7,8	7,5	6,6	5,9	5,6
другие отрасли	19,7	20,6	24,1	23,0	21,8



Таблица 4

	1997	2001
Промышленность	15,6 %	14,8 %
Строительство	16,5 %	14,5 %
Транспорт	2,2 %	2,2 %
Торговля и общественное питание	43,3 %	46,0 %
Общая коммерческая деятельность по обеспечению функционирования рынка	4,2 %	4,1 %
Наука и научное обслуживание	5,1 %	3,4 %
Другие отрасли	13,1 %	15,0 %

График 2



Экономический облик малого предприятия в России в целом сложился. Так, установившаяся в 1997 году средняя численность работников малого предприятия остается неизменной и составляет 9 человек. В зависимости от отрасли производства эта цифра варьируется, составляя на 2001 год (по данным Госкомстата) 12 человек в промышленности, 13 – в сельском хозяйстве, 13 – в строительстве, 12 – в транспорте, 9 – в отрасли связи, 7 – в торговле и общественном питании, 8 – в сфере оптовой торговли продукцией производственно-технической

кого назначения, 9 — в информационно-вычислительном обслуживании, 7 — в операциях с недвижимым имуществом, 7 — в общей коммерческой деятельности по обеспечению функционирования рынка, 15 — в сфере ЖКХ, 12 — в сфере бытового обслуживания населения, 8 — в здравоохранении и социальном обеспечении, 9 — в образовании, 7 — в сфере культуры и искусства, 6 — в науке и 6 — в сфере финансов, кредита, страхования, пенсионного обеспечения.

Рассмотрим более детально ситуацию с развитием малого предпринимательства в 2001 и 2002 годах. По данным Госкомстата России в Российской Федерации в 2001 и 2002 годах действовало соответственно 5 605,5 и 5 864,5 тысяч субъектов малого предпринимательства, включая малые предприятия (843 и 882,3 тысяч), предпринимателей без образования юридического лица (далее — ПБОЮЛ) (4 497,0 и 4 718,2 тысяч), крестьянские фермерские хозяйства (265,5 и 264 тысяч). Если количество малых предприятий с 2000 по 2001 год имело тенденцию к сокращению (на 4,1 %), то в 2002 году по отношению к 2001 году произошел их рост на 4,7 %. По отношению к 2001 году наблюдается рост количества ПБОЮЛ на 4,9 %. Небольшой спад произошел по крестьянским фермерским хозяйствам.

Доля малых предприятий в общем количестве предприятий во всех отраслях экономики несколько выросла и в 2002 году составила 23 %.

В 2001 и 2002 годах численность занятых на малых предприятиях составила соответственно 7,4 и 8,0 млн человек, включая все категории работников, что ниже показателя 1997 года соответственно на 13,7 и 7,7 %. С учетом зарегистрированных ПБОЮЛ общее количество занятых в малом предпринимательстве составило соответственно 11,9 и 12,7 млн человек (то есть 17,7 % экономически активного населения России).

Объем продукции (работ, услуг), произведенной малыми предприятиями в 2001 году, характеризуется следующими показателями (табл. 5).

Малыми предприятиями в 2002 году произведено продукции (работ, услуг) на сумму 1 160 837,1 млн рублей (136 % к уровню 2001 года), что составляет 16,9 % от общего объема производства продукции (работ, услуг) в отраслях экономики России.

На три основные отрасли производства — промышленность, строительство и торговлю суммарно приходится 74,2 % от общего объема производства товаров всеми отраслями малого бизнеса. Подобный расклад не нов, в 1997 году на названные отрасли приходилось 78,5 % общего объема, с той лишь разницей, что объем продукции в сфере торговли превышал нынешний более чем на 10 %.

Соотношение объема продукции (работ, услуг), произведенной малыми предприятиями по основному виду деятельности, в разрезе отраслей экономики за 1997 и 2001 годы представлено в таблице 6.

В 2001 году по данным МНС России поступления по единому налогу, взимаемому с применением упрощенной системы налогообложения, учета и отчетности и по единому налогу на вмененный доход для определенных видов деятельности в консолидированный бюджет Российской Федерации, составили 25,4 млрд рублей, в 2002 году — 33,5 млрд рублей.

Инвестиции в основной капитал малых предприятий по отраслям экономики в 2001 году составили 43,5 млрд рублей, в том числе по отраслям промышленности 11,2 млрд рублей, в 2002 году — 49,7 млрд рублей (2,8 % от общего объема инвестиций), в том числе по отраслям промышленности — 14,3 млрд рублей.

Данные, приведенные в таблице 7, позволяют оценить общую экономическую ситуацию в сфере малого бизнеса как сложную. Последствия экономического кризиса 1998 года до конца не преодолены. При этом особенно в трудном положении находятся предприятия малого бизнеса в сферах сельского хозяйства, здравоохранения, культуры и социального обеспечения.

По данным конъюнктурного обследования малых промышленных предприятий, проведенном Центром экономической конъюнктуры при Правительстве Российской Федерации совместно с Госкомстатом России по итогам работы в I полугодии 2003 года, на малых предприятиях в I полугодии наблюдалось некоторое снижение значений основных показателей, а позитивные изменения были отмечены во II квартале. Улучшились по сравнению с началом года предпринимательские оценки спроса на продукцию малых промышленных предприятий, произошло определенное улучшение их финансового состояния. Удельный вес малых предприятий, экономическое положение которых охарактеризовано как «благоприятное» и «удовлетворительное», составил во II квартале 2003 года 79 % против 85 % в I квартале 2003 года и 87 % во II квартале 2002 года, уступая оценкам экономического положения крупных и средних предприятий. Оценки большинства основных показателей деятельности малых предприятий в промышленности в I—II кварталах 2003 года были ниже, чем в аналогичном периоде 2002 года, что свидетельствует о некотором замедлении позитивных процессов в малом бизнесе.

### **Административные барьеры в развитии малого и среднего бизнеса в Российской Федерации**

По данным опроса Госкомстата, оценивая в 2002 году основные факторы, ограничивающие рост производства, недостаточный спрос назвали 37 % руководителей малых предприятий, высокую конкуренцию на рынке 32 %, изношенность оборудования — 31 %, высокий процент коммерческого кредита — 18 %, высокий уровень налогообложения — 64 %, несовершенство нормативно-правовой базы — 16 % и лишь 7 % отметили, что ограничений нет.

К числу препятствий, мешающих развитию малого и среднего бизнеса, относятся также административные барьеры: тяжеловесные и сложные процедуры регистрации, избыточное лицензирование, избытие проверяющих

## Объем продукции (работ, услуг), произведенной малыми предприятиями, по отраслям экономики в 2001 году

	Объем произведенной продукции (работ, услуг) – всего:		В том числе по основному виду деятельности	
	млн руб.	в % к итогу	млн руб.	в % к итогу
Всего	852 705,2	100	761 132,8	100
в том числе:				
промышленность	214 571,1	25,2	195 854,9	25,7
сельское хозяйство	8 499,2	1,0	7 592,9	1,0
строительство	220 419,7	25,8	204 080,7	26,8
транспорт	28 062,5	3,3	24 154,1	3,2
связь	6 966,2	0,8	6 550,9	0,9
торговля и общественное питание	197 940,3	23,2	164 030,1	21,6
оптовая торговля продукцией производственно-технического назначения	19 060,7	2,2	15 725,9	2,1
информационно-вычислительное обслуживание	10 305,0	1,2	9 104,5	1,2
операции с недвижимым имуществом	15 968,1	1,9	14 547,7	1,9
общая коммерческая деятельность по обеспечению функционирования рынка	22 993,8	2,7	21 167,7	2,8
жилищно-коммунальное хозяйство	4 362,5	0,5	4 015,5	0,5
непроизводственные виды бытового обслуживания населения	4 622,5	0,5	4 239,4	0,6
здравоохранение, физическая культура и социальное обеспечение	8 011,8	0,9	7 447,5	1,0
образование	2 781,5	0,3	2 565,3	0,3
культура и искусство	5 017,4	0,6	4 736,2	0,6
наука и научное обслуживание	32 952,4	3,9	27 627,1	3,6
финансы, кредит, страхование, пенсионное обеспечение	27 603,1	3,2	27 239,7	3,6
другие отрасли	22 567,4	2,8	20 452,7	2,6

и контролирующих структур, позволяющих давить на предпринимателей, зачастую с целью получения коррупционного дохода.

Министерством экономического развития РФ в 2002–2003 годах было проведено специальное исследование, в ходе которого изучалась оценка предпринимателями административно-управленческих процедур, проблемы, возникающие в ходе реализации новейшего российского экономического законодательства, анкетировались руководители федеральных и региональных органов исполнительной власти. Материалы этого уникального в своем роде исследования использованы ниже для оценки влияния административных барьеров на предпринимательскую деятельность, в первую очередь на работу предприятий малого и среднего бизнеса.

Таблица 6

	1997	2001
Промышленность	22,3 %	25,7 %
Строительство	21,8 %	26,8 %
Транспорт	3,6 %	3,2 %
Торговля и общественное питание	34,2 %	21,6 %
Общая коммерческая деятельность по обеспечению функционирования рынка	4,4 %	2,8 %
Наука и научное обслуживание	3,2 %	3,6 %
Другие отрасли	10,5 %	16,3 %

Таблица 7

**Сальдированный финансовый результат (прибыль минус убыток) деятельности малых предприятий по отраслям экономики (млн руб.; до 1998 года – млрд руб.)**

Примечание: знак (-) означает убыток.

	1997	1998	1999	2000	2001
Всего	37900	-28550	130398	122963	123407
в том числе:					
промышленность	6650	-4725	16902	19376	8844
сельское хозяйство	-1082	-1829	-770	-546	-1041
строительство	9103	2516	14644	28000	31622
транспорт	315	-7808	-2789	9410	9931
связь	687	-175	831	846	1245
торговля и общественное питание	13115	-5971	90514	34816	46006
оптовая торговля продукцией производственно-технического назначения	566	603	5476	7089	5598
информационно-вычислительное обслуживание	118	-49	434	482	-69
операции с недвижимым имуществом	329	-951	449	1646	5872
общая коммерческая деятельность по обеспечению функционирования рынка	3292	-2763	1011	4613	5134
жилищно-коммунальное хозяйство	106	174	63	145	246
непроизводственные виды бытового обслуживания населения	27	67	-41	209	485
здравоохранение, физическая культура и социальное обеспечение	127	-265	125	22	-1262
образование	270	-260	54	73	100
культура и искусство	76	-1552	-587	309	536
наука и научное обслуживание	1221	406	2008	3981	4215
финансы, кредит, страхование, пенсионное обеспечение	2058	-5225	-232	8751	2506
другие отрасли	922	-743	2306	3741	3439



За истекший период был принят ряд федеральных законов, нацеленных на упрощение и облегчение разрешительных и контрольных (надзорных) процедур. Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц» достигнуто упорядочение набора требований к регистрации юридических лиц. Этим Законом установлен исчерпывающий перечень подаваемых при регистрации и ликвидации документов; определен срок регистрации — не более 5 рабочих дней; перечислены причины для отказа в регистрации; установлены правила получения информации из государственного реестра юридических лиц.

Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности» перечень лицензируемых видов деятельности сокращен до 120 (в 17 сферах деятельности лицензирование регулируется другим законодательством); устранено излишнее дробление и детализация лицензируемых видов деятельности. Введен единый и упрощенный порядок лицензирования на всей территории Российской Федерации. Закон установил исчерпывающий перечень документов, требующихся при получении лицензии; единые фиксированные ставки лицензионного сбора — платы за рассмотрение заявления соискателя лицензии, за переоформление лицензии и предоставление информации из реестра лицензий; единый порядок определения срока действия лицензии, при этом его нижний предел увеличен до 5 лет; исчерпывающий перечень оснований отказа в предоставлении лицензии; экстерриториальность действия лицензий на территории Российской Федерации.

Важным этапом на пути деюрокрализации экономической деятельности стало принятие Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)». Этот Закон установил принципы защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора); требования к проведению и оформлению результатов контрольных мероприятий; право некоммерческих организаций обращаться в суд в защиту прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в том числе в защиту прав неопределенного круга юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Законом была формализована процедура проведения проверок.

Ограничение масштабов государственного регулирования в сфере обязательных требований должно сопровождаться развитием механизмов негосударственного регулирования, в первую очередь механизма саморегулирования, нацеленного на создание стандартов и правил добросовестного ведения предпринимательской деятельности. Первым результатом в этой области стало принятие Федерального закона «О техническом регулировании» (вступил в действие 1 июля 2003 года). Закон определил границы государственного вмешательства в сфере технического регулирования, установил обязательные требования к безопасности продукции, процессов производства, эксплуатации, хранения, переработки и др. Отличительной чертой этого Закона является установление формализованных и прозрачных процедур введения обязательных требований и ограничение ведомственного нормотворчества в этой сфере. В сочетании с разрабатываемым законом «О саморегулируемых организациях» Федеральный закон «О техническом регулировании» создает новую ситуацию в области государственного контроля хозяйственной деятельности. Полномасштабная реализация этого Закона требует переходного периода для формирования совокупности технических регламентов.

Период, прошедший после введения в действие первого пакета законов по деюрокрализации экономики, несмотря на свою непродолжительность, дает основания для подведения первых итогов предпринятых мер, характеристики выявившихся проблем и оценки эффективности осуществленных изменений в нормативной базе хозяйствования.

**Закон «О государственной регистрации юридических лиц» (далее — Закон о регистрации).** До принятия этого Закона процедура регистрации юридических лиц регулировалась более чем 50 различными федеральными нормативными правовыми актами, помимо которых регистрирующие органы руководствовались актами регионального и местного уровня.

Принятие Закона о регистрации позволило обеспечить единообразие в порядке регистрации юридических лиц независимо от их местоположения, организационно-правовой формы и сферы экономической активности; свободный доступ неограниченного круга лиц за умеренную плату к реестру; создать единую систему регистрирующих органов, действующих по общим правилам на всей территории Российской Федерации, с одновременным установлением правил надзора и введения ответственности учредителей за соответствие заявленных сведений их фактическому состоянию; принципы формирования единого реестра юридических лиц.

В то же время ряд проблем остался нерешенным. Как показывают результаты анализа информации, полученной от органов государственной власти субъектов Российской Федерации, существует пять основных проблем применения Закона о регистрации.

1. В Законе не решена одна из важнейших проблем — переход к принципу «одного окна». Принятый Закон не препятствует регистрации юридических лиц по принципу «одного окна». Такая схема реализована, например, в Республике Татарстан и в Приморском крае. Однако четкого и однозначного требования «одного окна» Закон не содержит. В итоге не изменилась процедура присвоения кодов статистики, а также порядок постановки на учет в территориальных органах Пенсионного фонда Российской Федерации и Фонда социального страхования Российской Федерации.

Такая ситуация вызвана нестыковками, существующими в законодательстве. В частности, законодательством в области пенсионного и социального страхования установлена обязанность заявителя самостоятельно обращаться в органы внебюджетных фондов, причем сроки, в течение которых заявитель должен это сделать, жестко

регламентированы законодательством. Для решения этой проблемы необходимо изменение процедуры государственной регистрации в целях соблюдения на практике принципа «одного окна».

2. Существенной проблемой, отмеченной в ряде писем органов власти субъектов Российской Федерации, является увеличение финансовых затрат заявителей на регистрацию.

Увеличилась государственная пошлина за осуществление государственной регистрации. Например, регистрационный сбор в Ростовской области до вступления в силу Закона составлял 1 000 рублей за регистрацию предприятия, 200 рублей — за внесение изменений в учредительные документы, а процедура ликвидации осуществлялась бесплатно. В настоящее время пошлина на все услуги регистрации, а также ликвидации составляет 2 000 рублей (в соответствии с Законом «О государственной пошлине»). Расходы предпринимателей при регистрации в г. Москве увеличились в 10 раз, возросла стоимость процедуры регистрации, как при уплате пошлины, так и при нотариальном удостоверении документов.

При осуществлении государственной регистрации юридического лица регистрирующий орган в соответствии с Законом выдает заявителю только свидетельство о внесении записи в Единый государственный реестр юридических лиц. Копии учредительных документов с отметкой регистрирующего органа, необходимые заявителю для представления в органы статистики и внебюджетных фондов, а также в банк для открытия счета, не выдаются. В связи с чем заявитель вынужден дополнительно обращаться в регистрирующий орган за копией своих учредительных документов с отметкой регистрирующего органа, при этом стоимость данной услуги варьируется от 200 до 400 рублей (в зависимости от срочности). Кроме того, заявитель вынужден обращаться к нотариусу с целью заверения копий полученных документов для дальнейшего их представления в указанные выше органы. В результате действующая схема приводит к чрезмерным затратам времени и средств предпринимателей.

3. Заметной проблемой в процессе реализации принятого Закона стало отсутствие правовой экспертизы представляемых при регистрации заявителем документов. Значительная часть ошибок и недостатков в регистрационных документах могла бы быть устранена при наличии хотя бы элементарной «входной» юридической экспертизы. Однако осуществление такой экспертизы прямо противоречит уведомительному принципу процедуры государственной регистрации.

4. В процедуре регистрации не предусмотрен правовой механизм проверки на уникальность фирменного наименования юридического лица. Согласно части 4 статьи 54 Гражданского кодекса Российской Федерации юридическое лицо, фирменное название которого зарегистрировано в установленном порядке, имеет исключительное право на его использование. Однако действующим законодательством Российской Федерации не определен порядок государственной регистрации и использования фирменных наименований коммерческих организаций. Таким образом, даже при наличии у регистрирующих органов полномочий по проверке уникальности фирменного наименования юридического лица, осуществление регистрирующими органами мероприятий, исключающих совпадение фирменных наименований юридических лиц, не представляется возможным ввиду отсутствия нормативно-правовых актов, устанавливающих порядок использования фирменных наименований.

5. Нарушение пятидневного срока, установленного Законом на государственную регистрацию, отмечается повсеместно. В большинстве своем органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации отмечают увеличение среднего срока регистрации юридических лиц (включая постановку на учет во внебюджетных фондах) до 30 дней.

**Закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее — Закон о лицензировании).** С принятием этого Закона значительно сократился перечень лицензируемых видов деятельности, а также время, необходимое предпринимателю для получения лицензии, увеличился средний срок действия лицензий. Вместе с тем, как следует из информации, полученной из органов власти субъектов Российской Федерации, остался нерешенным ряд проблем.

1. Первая группа проблем связана с существующим положением в области разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере лицензирования.

В соответствии с Законом о лицензировании органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществляют полномочия по лицензированию только в случае, если они делегированы Правительством Российской Федерации, либо переданы федеральными органами исполнительной власти на основе соглашения. Анализ данных по разграничению полномочий в области лицензирования показал, что в настоящее время в соответствии с соглашениями органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществляют лицензирование крайне незначительного числа видов деятельности. Полномочия по лицензированию переданы: Минздравом России 89 субъектам Российской Федерации по 3 видам деятельности; Минэкономразвития России 71 субъекту Российской Федерации по 1 виду деятельности; Минкультуры России 4 субъектам Российской Федерации по 1 виду деятельности.

Многие федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие лицензирование, не имеют территориальных органов (Госстрой России, Госкомспорт России и др.), или территориальные органы не являются органами исполнительной власти (например, региональные инспекции государственного энергетического надзора Минтопэнерго России). В результате соискатели вынуждены обращаться за получением лицензий в г. Москву, что предполагает дополнительные затраты на прохождение процедуры получения лицензий.

Закон о лицензировании реализуется только в части предоставления лицензий и не в полной мере реализуется в части последующего контроля соблюдения лицензиатами лицензионных требований и условий.

Большинство субъектов Российской Федерации отмечают, что концентрация функций лицензирования на уровне федеральных органов исполнительной власти тормозит развитие бизнеса в их регионах.

Очевидно, что в ходе дальнейшего совершенствования законодательства о лицензировании необходимо пересмотреть распределение полномочий совместного ведения в области лицензирования между федеральными и региональными уровнями. Виды деятельности, осуществляемые значительным количеством лицензиатов и имеющие наибольшее распространение на территории Российской Федерации, должны лицензироваться федеральными органами власти только при наличии у них территориальных органов с соответствующей материально-технической базой и квалифицированными специалистами. Например, на региональный уровень можно передать лицензирование медицинской, фармацевтической, строительной деятельности, деятельности, связанной с оборотом наркотических средств и психотропных веществ, а также деятельности по организации и содержанию тотализаторов и игорных заведений.

2. Вторая группа проблем связана с недостатками правового механизма сокращения лицензируемых видов деятельности. Результаты анализа государственного регулирования лицензируемых видов деятельности показали, что многие виды деятельности попадают под процедуру лицензирования необоснованно, поскольку они наравне с лицензированием, регулируются иными методами (государственный контроль и надзор, система государственной регистрации и сертификации), что противоречит статье 4 Закона о лицензировании.

В перечень лицензируемых видов деятельности вошли виды деятельности, которые не являются предпринимательскими.

Существует необходимость получения хозяйствующим субъектом нескольких лицензий при осуществлении одного вида деятельности. Например, организации, осуществляющие переработку нефти, газа и продуктов их переработки, вынуждены получать лицензии на переработку, хранение и транспортировку нефти, газа и продуктов их переработки, на эксплуатацию пожароопасных и взрывоопасных производственных объектов и т. д.

3. Как свидетельствуют результаты проведенного исследования, на практике не решена поставленная в Законе цель снижения стоимости получения лицензии. Из результатов опроса предпринимателей Общероссийской общественной организацией малого и среднего предпринимательства «ОПОРА России» следует, что средняя стоимость приобретения лицензии в несколько раз превышает ставку лицензионного сбора, установленную Законом (1 300 рублей). Общие финансовые затраты на получение лицензии по некоторым видам деятельности составляют от 5 000 до 200 000 рублей, при этом на проведение консультаций, получение заключений и разрешений расходуется до 95 % средств (средний показатель — 78,5 %).

Сохранилась практика создания при лицензирующих органах различных экспертных и других центров, которые взимают с соискателя лицензий дополнительные средства, превращая лицензионную деятельность в источник дополнительного извлечения доходов и пополнения региональных и ведомственных бюджетов. Например, Федеральный лицензионный центр при Госстрое России (ФЛЦ), осуществляя часть полномочий по лицензированию отдельных видов строительной деятельности, взимает плату за переоформление лицензии в размере 330 рублей (Законом о лицензировании установлено — 100 рублей), выдачу дубликатов лицензий (Законом о лицензировании установлено — 120 рублей), проведение консультаций по вопросам лицензирования — 450 рублей за один вид работ, проверку правильности оформления документов — 1 620 рублей за один вид работ. Таким образом, по сведениям, представленным субъектами Российской Федерации, общая стоимость получения лицензии может достигать 50 тыс. рублей.

Региональные инспекции государственного энергетического надзора Минтопэнерго России за освидетельствование каждого объекта, на котором осуществляется один из лицензируемых видов деятельности по хранению, переработке и транспортировке нефти, газа и продуктов их переработки, взимают до 90 тыс. рублей. Общая стоимость получения лицензии может достигать 200 тыс. рублей и более.

4. Еще одна группа проблем связана с порядком осуществления лицензирующими органами контрольных функций. Имеются примеры осуществления контроля лицензирующего органа за соблюдением лицензиатом требований, относящихся к предметам ведения иных органов государственной власти, что противоречит статье 13 Закона о лицензировании. Проверка соблюдения лицензионных требований и условий нередко осуществляется не уполномоченными на то государственными органами (должностные лица органов внутренних дел, федерального антимонопольного органа, органов государственной инспекции по торговле, качеству товаров и защите прав потребителей и т. д.).

5. Пятая группа проблем порождена отсутствием утвержденных положений о лицензировании некоторых видов деятельности. Так, до настоящего времени МВД России не разработаны проекты положений о лицензировании деятельности по экспонированию, коллекционированию и торговле оружием и основными частями огнестрельного оружия, патронами к оружию, а также РАВ совместно с Росавиакосмосом, Росудостоением, РАСУ и Росбоеприпасами — проект Положения о лицензировании торговли вооружением и военной техникой.

6. Многие из положений о лицензировании отдельных видов деятельности не отражают специфику лицензируемого вида деятельности, содержат требования и условия, относящиеся к предмету контроля (надзора) иных органов государственной власти. Требования большинства положений к материально-технической базе и квалификации специалистов не имеют четких границ их применения либо необоснованно завышены.

7. Проведенное исследование выявило факты нарушений лицензирующими органами порядка лицензирования, установленного Законом. Так, некоторые лицензирующие органы указывают в лицензиях наименования работ (услуг), которые разрешается осуществлять в рамках лицензируемой деятельности, что ведет к сокращению сферы действия лицензии и неправомерному увеличению количества выдаваемых лицензий.

8. Требуется дальнейшего упрощения процедура продления действия лицензии, а также процедура защиты прав соискателей лицензий и лицензиатов. Данная задача должна быть решена и в 17 сферах деятельности, выведенных за рамки действия Закона о лицензировании.

**Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» (далее – Закон о защите прав).** Изменения, произошедшие в сфере государственного контроля вследствие применения Закона о защите прав, могут быть охарактеризованы как не вполне однозначные. Исследования, проведенные спустя год после вступления Закона в силу, позволяют полагать, что нагрузка на предпринимателей несколько сократилась. По результатам опросов представителей малого бизнеса, проведенных ЦЭФИР в рамках проекта «Мониторинг административных барьеров развития малого предпринимательства», в первой половине 2002 года по сравнению с аналогичным периодом 2001 года отмечается сокращение количества инспекций в расчете на 1 малое предприятие на 21 %, а по сравнению со второй половиной 2001 года – на 27 %. Однако на уровне регионов тенденции различаются – из 20 обследованных регионов в 4-х среднее число инспекций выросло. Зафиксировано сокращение времени, затрачиваемого руководителями предприятий на обеспечение инспекций и связанных с проверками материальных издержек. Отмечается сокращение числа проверок и по отдельным наиболее распространенным видам инспекций – пожарной инспекции и Госсанэпиднадзора.

Вместе с тем выводы об устойчивости данной тенденции делать преждевременно. Данные, представленные федеральными органами исполнительной власти и региональными администрациями, выявляют (несмотря на их фрагментарность) разнонаправленные тенденции (табл. 8). Например, общее количество проверок, проведенных инспекторами государственной противопожарной службы, в 2002 году было в 2 раза меньше чем в 2001 году (очевидно, что это связано не только с влиянием Закона, но и с сокращением численности должностных лиц, уполномоченных проводить проверки, проведенным в рамках реформы противопожарной службы). В то же время, общее число проверок, проводимых Госсвязьнадзором, выросло более чем в 1,5 раза, причем число внеплановых проверок увеличилось в большей степени.

Таблица 8

Орган контроля (надзора)	Изменение количества проводимых проверок в 2002 году по сравнению с 2001 годом, %			Изменение объема взысканных штрафов в 2002 году по сравнению с 2001 годом, %
	общее	плановые	внеплановые	
Государственная противопожарная служба	50,9	51,4	50,0	88,7
Государственный надзор за связью и информацией в РФ	156,6	148,6	188,6	126,3
Российская транспортная инспекция Минтранса РФ	76,7	75,0	84,2	36,7
Федеральная инспекция труда	100,0	Раздельный учет плановых и внеплановых мероприятий по контролю не ведется		118,8
Государственный комитет РФ по стандартизации и метрологии	93,2	Плановые и внеплановые проверки не разделены		73,2
Федеральная служба земельного кадастра РФ (Росземкадастр)	80,5	Плановые и внеплановые проверки не разделены		66,2
Государственный архитектурно-строительный надзор	101,0	157,5	55,1	72,9

Такой неоднозначный результат практики применения Закона о защите прав связан с несколькими причинами: с содержанием самого Закона; с практикой его внедрения в деятельность контрольно-надзорных органов; с общей неэффективностью действующей системы государственного контроля и необходимостью реформирования всех ее составляющих, а не только порядка осуществления контрольно-надзорных функций.



1. Закон не закрепил закрытый (исчерпывающий) перечень органов, уполномоченных на проведение государственного контроля, и закрытый перечень видов контроля. На практике это создало возможность отдельным органам, наделенными полномочиями по контролю, ориентироваться на свои «отраслевые» законы в ущерб применению Закона о защите прав, с одной стороны, с другой — породило разночтения о том, подпадает ли тот или иной контрольно-надзорный орган в сферу действия Закона.

Некоторыми органами и их должностными лицами положения Закона о защите прав вообще игнорируются. Так, представители органов внутренних дел на местах считают, что имеют право осуществлять свои полномочия в области правоохранительной деятельности (выявление, раскрытие расследование преступлений) в соответствии с законами «О милиции» и «Об оперативно-розыскной деятельности» и действие Закона о защите прав на них не распространяется.

Решением данной проблемы может стать закрепление на уровне Закона исчерпывающего перечня видов контроля, на которые распространяется Закон, а в перспективе и круга органов, наделенных контрольно-надзорными полномочиями. Одновременно, требуется уточнение понятия «мероприятия по контролю» в смежном законодательстве. Очевидно, что при наличии в системе государственного контроля значительного (и явно избыточного) числа органов, наделенных полномочиями по контролю, наличии избыточных и пересекающихся функций этих органов и нечеткого разделения функций между федеральным и региональным уровнями, реализация положений Закона о защите прав будет затруднена.

2. В Законе недостаточно детально регулированы механизмы реализации на практике отдельных установленных положений. Так, например, практика применения Закона показала, что использование предпринимателями журнала учета проверок распространено слабо. Причинами этого являются отсутствие унифицированной формы журнала и отсутствие в Законе механизма распространения журнала среди предпринимателей (прежде всего не установлено, кто ответственен за это). Также не унифицирована форма бланков распоряжений на проведение мероприятий по контролю. Более детального описания требуют и отдельные отраженные в Законе реквизиты распоряжения на проведение проверки, в частности цели и задачи проверки. В этих целях необходимо принятие соответствующего нормативного документа.

3. Одной из основных причин снижения эффективности применения Закона о защите прав является несоблюдение его нормы о приведении в соответствие с ним ведомственных нормативных правовых актов, а также применение законодательства в части, не противоречащей Закону.

Учитывая то, что деятельность должностных лиц, непосредственно осуществляющих мероприятия по контролю, была традиционно ориентирована на ведомственные инструкции, расшифровывающие вопросы применения нового законодательства, потребовалось определенное время на внедрение Закона в практику контрольно-надзорной деятельности, особенно на местах. Однако перестройка ведомственной нормативной базы, регламентирующей проведение мероприятий по контролю, явно затянулась. Отдельными контрольно-надзорными органами правила проведения проверок были приняты только спустя полгода—год после вступления Закона в силу, а некоторые до сих пор продолжают работать по нормативным актам, принятым в начале 90-х годов. Необходимо закончить процесс изменения ведомственных инструкций. Одновременно требуется ревизия вновь введенных инструкций на предмет соответствия их положениям Закона.

4. Следует констатировать, что имеют место многочисленные нарушения положений Закона, регулирующих проведение мероприятий по контролю и оформления его результатов со стороны должностных лиц контрольно-надзорных органов, в частности: проверка выполнения требований, не относящихся к компетенции органа госконтроля, осуществляющего проверку; проведение плановых мероприятий по контролю чаще, чем один раз в два года; непредставление контролером необходимой информации, относящейся к предмету проверки; отсутствие распоряжения о проведении мероприятия по контролю; изъятие оригиналов документов, относящиеся к предмету проверки; изъятие образцов (проб) продукции для проведения их исследований без оформления акта об отборе в установленной форме; требование образцов (пробы) продукции для проведения их исследований в количестве, превышающем установленные нормативы, и т. д.

5. В качестве одной из причин нарушения установленной Законом периодичности плановых проверок регионами указывается специфика отдельных видов контроля. Отдельными нормативными актами (СНиПами, ГОСТами) устанавливается более частая периодичность проверок, что обусловлено спецификой объекта контроля (например, государственный архитектурно-строительный надзор при строительстве новых зданий и сооружений). Предложения регионов заключаются в том, чтобы подходить к регламентированию частоты плановых контрольных мероприятий индивидуально, в отношении каждого конкретного вида контроля. В этой связи необходимо рассмотреть вопрос индивидуализации периодичности проведения проверок в зависимости от вида контроля.

6. Проведенный анализ арбитражной практики применения Закона показывает, что до судебного разбирательства доходит незначительное число конфликтов. Предприниматели, будучи в состоянии «заведомой виновности», обусловленной наличием сложных, избыточных и нередко противоречащих требований к ведению их деятельности, не оспаривают решения контрольно-надзорных органов, поскольку это может поставить их бизнес под угрозу. Основная часть постановлений суда выносится в пользу контрольно-надзорных органов, даже при явной доказанности факта оформления документов проверяющими не в соответствии с требованиями Закона.

7. Смежное законодательство не было приведено в соответствие с положениями Закона о защите прав. В результате на практике положения Закона могут интерпретироваться по-разному. Так, анализ судебных решений



показывает, что одни суды считают, что при внеплановой проверке контрольный орган может проверять только то, что послужило поводом для нее, а другие суды, основываясь на нормах других законов, в частности Федерального закона от 2 января 2000 года № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов», полагают возможным проверять все. Для более эффективного применения Закона, достижения заложенных в него задач необходима корректировка смежного законодательства, в частности Кодекса об административных правонарушениях, Закона «О защите прав потребителей», Закона «О качестве и безопасности пищевых продуктов» и других в целях приведения их в соответствие с положениями Закона.

8. Многие положения Закона о защите прав не могут быть эффективно реализованы без инвентаризации обязательных требований и проведения реформы контрольно-надзорных органов в рамках общей административной реформы.

Изменение предмета контроля является необходимым условием оптимизации системы государственного контроля, упорядочивания системы контрольно-надзорных органов, их состава, численности и порядка финансирования, определения функций, разграничения функций между органами контроля в целях устранения дублирования. Исходя из этого, реализация Федерального закона «О техническом регулировании» создает возможности, с одной стороны, для упорядочивания предметов контроля, с другой — сокращения объема контролируемых со стороны государства требований, сокращения контрольно-надзорного аппарата и рационального распределения функций между контрольно-надзорными органами.

Следует признать, что возможность реализации одного из важнейших принципов Закона — презумпции добросовестности предпринимателей — в настоящее время сведена к минимуму. В условиях избыточности устанавливаемых обязательных требований, запутанности и бессистемности (включая разбросанность во множестве актов различного уровня — законов, нормативных актов Правительства Российской Федерации, министерств и ведомств, органов власти субъектов РФ и местного самоуправления), а нередко и противоречивости, искажаются стимулы предпринимателя добросовестно исполнять установленные требования.

На законодательном уровне отсутствуют единые и четкие подходы к определению структуры, функций, численности и порядка финансирования органов государственного контроля (надзора). Не определена экономическая целесообразность существования каждого конкретного органа государственного контроля (надзора) и наделения этого органа объемом полномочий по контролю.

Разделение объектов контроля между контролирующими организациями, как уже отмечалось выше, проведено нечетко. На практике это приводит к многократному дублированию функций, в том числе дублированию не только по горизонтали между ведомствами, но и по вертикали — между структурами разных уровней одного и того же ведомства и между федеральными, региональными и муниципальными органами, наделяемыми полномочиями по контролю, что увеличивает административную нагрузку на предпринимательский сектор.

Сфера деятельности органа государственного контроля (надзора) находится в прямой зависимости от его принадлежности конкретному федеральному органу исполнительной власти, что приводит к созданию органов государственного контроля (надзора) по принципу ведомственного интереса, а не как следствие необходимости осуществления контроля (надзора) в целом по определенному объекту.

Координация деятельности федеральных контрольно-надзорных органов как между собой, так и с контрольно-надзорными органами регионального уровня недостаточна.

Среди источников финансирования деятельности органов государственного контроля (надзора) в целом преобладает федеральный бюджет. Однако в условиях множественности органов и ограниченности государственного бюджета недостаток выделяемых бюджетных средств используется как аргумент при обосновании необходимости финансирования государственных органов надзора за счет оказания указанными органами платных услуг и привлечения значительных средств из внебюджетных источников. На этом фоне доход от платных услуг и из иных внебюджетных источников занимает второе место.

Финансирование деятельности органов, наделенных контрольными полномочиями и правом одновременно осуществлять платные услуги, осуществляется, в том числе за счет платных услуг хозяйствующим субъектам, подпадающим под их компетенцию в сфере контроля (надзора). Взимание органами, наделенными контрольно-надзорными функциями, платы либо непосредственно с поднадзорных субъектов, либо за оказанные им услуги искажает направленность контроля и создает предпосылки для формального исполнения контрольным органом своих задач по отношению к таким хозяйствующим субъектам. Реализация органами, наделенными контрольно-надзорными полномочиями, хозяйственных функций, платных услуг подконтрольным субъектам, объективно приводит к тому, что соответствующие органы в большей степени заинтересованы в развитии именно платных услуг, чем в реализации «бесплатных» управленческих и контрольных функций. Таким образом, создаются предпосылки для «административного рэкета».

Система предоставления платных услуг характеризуется низкой степенью прозрачности. Орган, оказывающий платные услуги, вправе утверждать смету расходов на ее проведение в соответствии с условиями и порядком, которые эти же органы фактически сами для себя и устанавливают. В ряде случаев отсутствуют перечни услуг, которые может предоставлять орган, методики определения цены услуги. Отсутствует единый стандарт расчета цены услуги, а имеющиеся методические документы позволяют произвольно устанавливать цену.

Для устранения сложившихся противоречий необходим пересмотр перечня платных работ и услуг, которые оказывают государственные органы хозяйствующим субъектам. Ряд функций, осуществляемых в настоящее

время государственными органами, вполне можно передать в сферу рыночных услуг. Основной проблемой для такого решения являются критерии разграничения функций, осуществляемых в режиме государственно-властного регулирования или, наоборот, в режиме платной услуги. В настоящее время четкие и однозначные критерии для такого разграничения отсутствуют.

### **Пути решения проблем малого и среднего бизнеса в Российской Федерации**

Наличие серьезных проблем в развитии малого и среднего бизнеса в Российской Федерации предполагает необходимость поиска путей их решения. Малое предприятие — отмечается в проекте Программы социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2003–2005 годы), — не всегда (особенно на ранних стадиях деятельности) имеет возможность получить заемные средства, а также предоставить под него высоколиквидное обеспечение. Правительству предстоит реализовать комплекс мер, направленных на развитие страховых, кредитных и других институтов, обеспечивающих доступ субъектов малого предпринимательства к финансовым ресурсам.

Одним из направлений, упрощающих доступ субъектов малого предпринимательства к финансовым ресурсам, является микрофинансирование. Следует уделить особое внимание развитию микрофинансовых институтов: кредитных кооперативов, обществ взаимного кредитования, других небанковских кредитных институтов, предоставляющих на возвратной основе средства для развития субъектов малого предпринимательства. В ближайшее время необходимо разработать и реализовать комплекс мер, стимулирующих создание кредитных бюро, обеспечивающих ведение единой базы кредитных историй субъектов малого предпринимательства, и обеспечить возможность ее свободного использования банками и небанковскими кредитными институтами. Это важно прежде всего на региональном и местном уровнях, учитывая локальный и региональный характер бизнеса малых предприятий.

Для малого предпринимательства чрезвычайно важна информационная, юридическая, консалтинговая и иная поддержка, особенно при создании предприятия и на начальной стадии его функционирования. Необходимо создать инфраструктуру, включающую в себя центры по оказанию правовых и информационных услуг предпринимателям.

При создании структур поддержки малого предпринимательства, приоритет должен отдаваться их развитию на муниципальном уровне, поскольку необходимая инфраструктура должна быть максимально приближена к малому бизнесу. Учитывая возможности малого бизнеса в создании рабочих мест, полагает Правительство РФ, большое значение имеет развитие инфраструктуры поддержки предпринимательства в военных городках и гарнизонах, закрытых административно-территориальных образованиях, на территориях с градообразующими предприятиями.

Одной из насущных проблем для малого бизнеса является недостаточный уровень профессиональной подготовки предпринимателей. И для начинающих, и для работающих представителей малого бизнеса необходима поддержка на основе специальных программ бизнес-образования, созданных с учетом специфики малого бизнеса. Особенностью этих образовательных программ является необходимость подготовки универсальных специалистов, обладающих навыками в области финансов, маркетинга, менеджмента, управления человеческими ресурсами.

Малый бизнес наиболее уязвим для антиконкурентных действий крупных предприятий. В данной сфере необходимо ужесточить контроль за деятельностью монополий, особенно локальных.

В среднесрочной перспективе необходимо оказывать содействие малым предприятиям в сфере выставочно-ярмарочной деятельности. Значительная часть малых предприятий работает на внутреннем, локальном рынке. Поэтому особое значение для них имеют межрегиональные и региональные выставки и ярмарки. Вместе с тем необходимо содействовать расширению экспорта малыми предприятиями, в том числе путем содействия их участию в международных выставках и ярмарках.

### **Развитие нормативно-правовой базы деятельности малого и среднего бизнеса**

Источники правового регулирования малого предпринимательства в Российской Федерации представлены Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, иными нормативно правовыми актами, а также законодательством субъектов Российской Федерации.

Современная история правового регулирования малого предпринимательства сравнительно коротка. За точку отсчета можно принять 1987 год, когда в рамках проводившейся в СССР экономической реформы был принят Закон СССР «Об индивидуальной трудовой деятельности». Данный Закон не регулировал непосредственно вопросы малого бизнеса, однако он дал «зеленый свет» осуществлению населением самостоятельной предпринимательской деятельности, создав юридические предпосылки для формирования нового сектора экономики. Год спустя был принят Закон СССР «О кооперации в СССР». Кооперативы, созданные на основе положений названного Закона, могут рассматриваться как прообраз частных предпринимательских структур.

Сознавая экономические преимущества малого бизнеса, 8 августа 1990 года Совет министров СССР принял Постановление «О мерах по созданию и развитию малых предприятий», которым устанавливались критерии

определения малого предприятия. В их основу были положены два признака: вид деятельности предприятия и число занятых на нем. В промышленности и строительстве малым признавалось предприятие с численностью работающих до 200 человек; в науке и научном обслуживании — до 100 человек; в других отраслях производственной сферы — до 50 человек; в отраслях непроизводственной сферы — до 25 человек; розничной торговле — до 15 человек. Предусматривалось, что многопрофильные предприятия относятся к малым по критериям того вида деятельности, который занимал наибольшую долю в объеме реализации продукции. Постановление содержало требования к уставу малого предприятия, его учредителям, регламентировало некоторые вопросы его государственной регистрации, определяло меры государственной поддержки и развития малого предпринимательства, а также устанавливало ряд льгот, наиболее существенной из которых являлось освобождение вновь создаваемых малых предприятий (кроме кооперативов) от платежей в бюджет из прибыли (дохода).

Особенностью данного Постановления являлось отсутствие единообразного подхода к юридической конструкции малого предприятия. Последнее рассматривалось и как юридическое лицо определенной организационно-правовой формы, обладающее особыми экономическими признаками, и как особая, самостоятельная форма юридического лица.

В июле 1991 года на фоне общих центробежных тенденций в СССР и нараставшего параллелизма законодательства Совет Министров РСФСР принимает Постановление «О мерах по поддержке и развитию малых предприятий в РСФСР». В нем подверглись пересмотру критерии, определяющие размеры малых предприятий, к которым теперь относились юридические лица всех организационно-правовых форм со среднесписочной численностью работающих, не превышающей 200 человек (в том числе в промышленности и строительстве — до 200 человек; в науке и научном обслуживании — до 100 человек; в других отраслях производственной сферы — до 50 человек; в отраслях непроизводственной сферы — до 15 человек). Постановлением также предусматривались льготы по налогу на прибыль, допускалась возможность проведения ускоренной амортизации фондов. Постановление стимулировало деятельность органов государственной власти по развитию малых предприятий.

Значение малого бизнеса, как перспективного сектора экономики, было понято в начале рыночных реформ в России. Указ Президента РФ от 30 ноября 1992 года № 1485 «Об организационных мерах по развитию малого и среднего бизнеса в Российской Федерации», декларируя необходимость привлечения широких слоев населения к предпринимательской деятельности, содержал комплекс мер, направленных на создание правовой базы развития малого бизнеса. Правительству Российской Федерации совместно с органами исполнительной власти регионального уровня было поручено подготовить проекты законодательных актов, необходимых для создания благоприятных условий развития малого бизнеса.

В мае 1993 года Совет Министров РСФСР принимает Постановление № 446 «О первоочередных мерах по развитию и государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации», которое носило в целом оперативно-распорядительный характер. Постановление определяло приоритетные направления развития малого предпринимательства и применялось лишь к предприятиям, работающим по указанным направлениям.

Одновременно предусматривался комплекс мер по развитию всей сферы малого предпринимательства по пяти направлениям: нормативно-правовое обеспечение; финансово-кредитное обеспечение; информационно-техническое обеспечение; поддержка в сфере ВЭД; организационное, кадровое и консультационное обеспечение.

В 1994 году началась работа по созданию инфраструктуры малого бизнеса. Было создано Российское агентство поддержки малого и среднего бизнеса и его региональные отделения. На них были возложены функции по осуществлению обучения и консультирования предпринимателей, проведению экспертиз предпринимательских программ и проектов, осуществлению информационного обеспечения малого предпринимательства, оказанию помощи субъектам малого предпринимательства в подготовке и регистрации их учредительных документов, а также ряд других функций (Постановление Правительства РФ от 29 декабря 1994 года № 1434 «О сети региональных агентств поддержки малого бизнеса».)

Ключевое значение для регулирования малого и среднего бизнеса имело принятие ныне действующего Федерального закона от 14 июня 1995 года «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации». В нем были пересмотрены существовавшие ранее критерии малого бизнеса. Установлено, что субъектами малого предпринимательства могут являться лишь коммерческие организации. Доля участия в уставном капитале субъекта малого предпринимательства Российской Федерации, ее субъектов или доля, принадлежащая одному или нескольким юридическим лицам, не являющимся субъектами малого предпринимательства, не может превышать 25 %. Средняя численность работников малого предприятия за отчетный период не может превышать в промышленности — 100 человек, в строительстве — 100 человек, на транспорте — 100 человек, в сельском хозяйстве — 60 человек, в научно-технической сфере — 60 человек, в оптовой торговле — 50 человек, в розничной торговле и бытовом обслуживании населения — 30 человек, в остальных отраслях и при осуществлении других видов деятельности — 50 человек.

Средняя численность работников малого предприятия определяется с учетом всех его работников, в том числе работающих по договорам гражданско-правового характера и по совместительству с учетом реально отработанного времени, а также работников представительств, филиалов и других обособленных подразделений указанного юридического лица. В случае превышения установленной численности работников, предприятие лишается льгот, предусмотренных законодательством, на период, в течение которого допущено указанное превышение, и на последующие три месяца.

К субъектам малого предпринимательства Законом отнесены также физические лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица. Требование о предельной численности работников в отношении этих лиц не применяется.

Специально уполномоченным государственным органом в сфере поддержки малого бизнеса является Министерство по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства. В соответствии с Положением о Министерстве Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства (утв. Постановлением Правительства РФ от 12 июля 1999 года № 793) в функции МАП, в частности, входит: обеспечение формирования инфраструктуры поддержки и развития малого предпринимательства, оказание консультативной, информационной и финансовой поддержки создания и деятельности субъектов малого предпринимательства; разработка предложения по совершенствованию налогообложения субъектов малого предпринимательства; обеспечение защиты законных интересов предпринимателей; разработка предложений по регулированию инвестиционной и инновационной деятельности субъектов малого предпринимательства, осуществляемой за счет внебюджетных фондов, привлекаемых заемных и других средств; проведение анализа состояния малого предпринимательства и эффективности применения мер по его государственной поддержке; содействие активизации поддержки малого предпринимательства органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, в том числе в рамках соответствующих региональных и межрегиональных программ.

Важнейшим инструментом государственной политики является программы развития малого предпринимательства. В зависимости от уровня принятия различаются федеральные, региональные, отраслевые и муниципальные программы. Закон определяет основные требования к государственным и муниципальным программам поддержки малого предпринимательства.

Реализация программ поддержки осуществляется за счет средств бюджетов соответствующих уровней, а также фондов поддержки малого предпринимательства. Проект федеральной Программы поддержки малого предпринимательства ежегодно перед представлением федерального бюджета должен вноситься на рассмотрение Федерального Собрания Российской Федерации. Федеральный закон «О государственной поддержке малого предпринимательства» установил, что в федеральном бюджете ежегодно должно предусматриваться выделение ассигнований на ее реализацию.

Правительство Российской Федерации обязано ежегодно представлять в Государственную Думу доклад о состоянии и развитии малого предпринимательства в Российской Федерации и мерах по его государственной поддержке, включая отчет об использовании средств федерального бюджета на цели государственной поддержки малого предпринимательства.

На сегодняшний день федеральной программы поддержки малого предпринимательства в России не принято. В Письме Государственной Думы Председателю Правительства РФ от 18 октября 2001 года № 1997-III ГД «О проекте федеральной программы государственной поддержки малого предпринимательства на 2002–2004 годы» указано, что проект Программы на 2002–2004 годы был разработан в срок и представлен на рассмотрение Правительства. Проект носил новаторский характер и положительно оценивался со стороны предпринимателей, ведущих специалистов в сфере развития и поддержки предпринимательства, но до настоящего времени Правительством не утвержден. Последняя одобренная Правительством Программа поддержки предпринимательства была рассчитана на 2000–2001 годы.

Значительная роль в поддержке малого бизнеса отведена Законом фондам поддержки малого предпринимательства. В соответствии со статьей 8 Закона в качестве последнего может выступать некоммерческая организация, создаваемая в целях финансирования программ, проектов и мероприятий, направленных на поддержку и развитие малого предпринимательства, путем аккумулирования бюджетных средств, средств, доходов от собственной деятельности, а также добровольных взносов физических и юридических лиц. Фонды поддержки предпринимательства могут быть государственными и муниципальными. Задачи и функции фондов поддержки малого предпринимательства определяются их учредителями с учетом обязательных требований законодательства. Постановлением Правительства РФ от 12 апреля 1996 года № 424 «Вопросы Федерального фонда поддержки малого предпринимательства» утвержден устав одноименного фонда.

Проблемы малого бизнеса носят комплексный характер и затрагивают разные сферы экономики и социальной жизни. Это обуславливает наличие элементов регулирования и государственной поддержки малого бизнеса в законодательных актах, принятых по ряду смежных вопросов.

Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 года № 197-ФЗ содержит норму, допускающую заключение срочного трудового договора с лицами, поступающими на работу в организации — субъекты малого предпринимательства с численностью до 40 работников (в организациях розничной торговли и бытового обслуживания — до 25 работников), а также к работодателям — физическим лицам.

Специфические льготы предусмотрены для субъектов малого предпринимательства в сфере сельского хозяйства. Постановление Правительства РФ от 7 декабря 2000 года № 927 «О государственной поддержке развития фермерства и других субъектов малого предпринимательства в сельском хозяйстве» предусматривает, что средства федерального бюджета Министерством сельского хозяйства направляются на возвратной и платной основе на приобретение технологического оборудования по переработке, хранению и реализации сельскохозяйственной продукции для последующего предоставления его на условиях финансовой аренды (лизинга) межфермерским потребительским кооперативам. Средства предоставляются на срок до 5 лет на конкурсной основе.



Субъектам Российской Федерации, названным Постановлением, рекомендовано выделять с 1 января 2000 года единовременное денежное пособие на хозяйственное обустройство семьям, переселяющимся в сельскую местность для создания крестьянских (фермерских) хозяйств, включая семьи военнослужащих, уволенных в запас в связи с сокращением Вооруженных Сил Российской Федерации, и семьи переселенцев из стран СНГ, в размере 25 тыс. рублей на главу семьи и 5 тыс. рублей на каждого члена семьи в порядке и на условиях, определяемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Государственная программа «Социальная адаптация военнослужащих, подлежащих увольнению из Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, и членов их семей» на 2002–2005 годы, утвержденная Постановлением Правительства РФ от 15 октября 2001 года № 729, в числе прочих мер предполагает ориентацию бывших военнослужащих на занятие малым бизнесом. С этой целью программой предусмотрена их профессиональная подготовка, предоставление адресной методической, консультационной, информационной, образовательной и правовой поддержки, а также разработка проектов мер по развитию малого предпринимательства на базе высвобождаемых военных городков с использованием военного имущества и военной инфраструктуры.

Проблема малого бизнеса затрагивается в документах, посвященных развитию экономики в Чеченской республике. Постановлением Правительства РФ от 21 декабря 2001 года № 889 утверждена федеральная целевая программа «Восстановление экономики и социальной сферы Чеченской республики (2002 год и последующие годы)» один из разделов которой посвящен развитию малого бизнеса и предпринимательства. Развитие малого бизнеса и предпринимательства рассматривается в программе как важный элемент в системе мер, направленных на увеличение занятости населения Чечни, уменьшение социальной напряженности, обеспечение населения товарами первой необходимости и услугами, создание налогооблагаемой базы. Программой предусмотрено строительство в регионе центров малого бизнеса и оказание населению необходимых услуг, включая консультационные, юридические и информационные.

Развитие и поддержка малого бизнеса на протяжении ряда лет остается важным предметом международного сотрудничества России. В рамках СНГ принято Соглашение о поддержке и развитии малого предпринимательства в государствах – участниках СНГ.

Субъектами малого предпринимательства в целях Соглашения государства-участники признают юридических и физических лиц, получивших этот статус в соответствии с законодательством государства, осуществляющего их регистрацию. Стороны Соглашения договорились о содействии установлению и развитию деловых контактов между субъектами малого предпринимательства государств – участников Содружества, формированию условий для активизации их внешнеэкономической деятельности; оказании помощи в создании межгосударственной и национальных инфраструктур для поддержки малого предпринимательства; содействии финансово-кредитной и инвестиционной поддержке малого предпринимательства; содействии развитию их инновационной деятельности. Соглашение определило необходимость сближения нормативно-правовой базы его участников, регламентирующей деятельность малого предпринимательства. Также предусмотрено создание совместимых национальных и единой межгосударственной систем информационного и консультационного обеспечения малого предпринимательства, формирование позитивного общественного мнения о малом предпринимательстве, а также совместная подготовка кадров для малого предпринимательства.

В рамках рассматриваемого Соглашения создан Консультативный совет по поддержке и развитию малого предпринимательства в государствах – участниках СНГ, основной задачей которого является разработка скоординированной политики в сфере поддержки и развития малого предпринимательства.

На решение практических задач в области межгосударственного сотрудничества в сфере поддержки малого бизнеса направлено соглашение о создании благоприятных условий для занятий малым предпринимательством в государствах – участниках Договора об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 года. В нем достигнуто решение о необходимости выработки общих критериев отнесения предпринимателей к субъектам малого предпринимательства. Соглашение закрепляет важнейшие решения о взаимном признании документов, удостоверяющих статус субъектов малого предпринимательства, предоставлении им равных прав и гарантий на территориях стран-участниц. В качестве перспективных шагов Соглашением предусматривается гармонизация законодательства, проработка вопросов введения единой упрощенной системы налогообложения субъектов малого предпринимательства, разработка программы совместных действий по поддержке и развитию малого предпринимательства.

В сфере межправительственного и межпарламентского сотрудничества в рамках СНГ также был разработан ряд документов по вопросам малого бизнеса. 28 марта 1997 года Советом глав государств СНГ было принято Решение о Концепции экономического интеграционного развития Содружества Независимых Государств. Один из разделов Концепции посвящен организации сотрудничества в сфере поддержки малого предпринимательства. Советом глав правительств СНГ в 1999 году утверждена Межгосударственная программа поддержки малого предпринимательства в рамках СНГ. В рамках парламентской ассамблеи государств – участников СНГ разработан модельный Закон «О государственной поддержке малого предпринимательства».

По линии двустороннего международного сотрудничества проводятся переговоры о заключении соглашения между МАП РФ и Администрацией малого и среднего бизнеса Республики Корея о сотрудничестве в области поддержки малого и среднего предпринимательства. В соглашении между Правительством Российской Феде-



рации и Правительством Республики Кипр о сотрудничестве в развитии причерноморского региона России (Краснодарский край) стороны договорились о поощрении малого предпринимательства.

Несмотря на значительные усилия по созданию нормативной базы малого бизнеса и организации его государственной поддержки количество малых предприятий в России сокращается, а сами предприниматели жалуются на отсутствие благоприятных условий для развития бизнеса. Международный опыт свидетельствует, что политика продвижения предпринимательства, основанная лишь на центральном регулировании, малоэффективна. Решение проблемы может заключаться в определенной децентрализации. Последняя может быть реализована путем передачи функций поддержки малого бизнеса в компетенцию субъектов Федерации и муниципальных образований с одновременной передачей соответствующей части налоговых поступлений.

Не лишен недостатков и Федеральный закон от 14 июня 1995 года № 88-ФЗ «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации». В частности, устарели критерии отнесения субъектов хозяйственной деятельности к субъектам малого предпринимательства. Нуждается в уточнении и правовое положение Федерального фонда поддержки малого предпринимательства. Следовало бы придать федеральной Программе государственной поддержки малого предпринимательства в Российской Федерации статус «федеральной целевой».

По поручению Президента РФ в 2002 году было инициировано принятие Федерального закона от 24 июля 2002 года № 104-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных актов законодательства Российской Федерации о налогах и сборах», содержащего чрезвычайно важные решения, позволившие десяткам тысяч малых предприятий перейти на упрощенную систему налогообложения. Данная система действует еще менее года, но уже претерпела ряд принципиальных корректировок. По завершении отчетного года можно будет оценить ее эффективность.

**И. В. КОТЕЛЕВСКАЯ**

*руководитель департамента по связям с органами государственной власти Российского союза промышленников и предпринимателей (работодателей)*

## **Анализ развития российского законодательства в области связи и применения информационных технологий**

В последние годы связь — одна из наиболее динамично развивающихся отраслей экономики Российской Федерации. Вместе с тем развитие отрасли тормозит большое число проблем, первоочередной из которых представляется необходимость реформирования системы администрирования и законодательного регулирования телекоммуникационного сектора.

### **Действующие правовые механизмы функционирования отрасли**

Общественные отношения в области федеральной связи в Российской Федерации в соответствии с пунктом «и» статьи 71 Конституции Российской Федерации отнесены к ведению Российской Федерации. Базовым документом в этой сфере и основным документом отрасли является принятый 7 июля 2003 года Федеральный закон «О связи» № 126-ФЗ, заменивший аналогичный Закон 1995 года.

Законодательство о связи разделено на два относительно самостоятельных блока: электрическую связь (электросвязь), определяемую как всякая передача или прием знаков, сигналов, письменного текста, изображений, звуков по проводной, радио-, оптической и другим электромагнитным системам; и почтовую связь. Почтовая связь не является предметом правового регулирования базового Закона о связи, в настоящее время разрабатывается концепция нового закона о почтовой связи. Таким образом, порядок оказания услуг почтовой, а также Федеральной фельдъегерской связи определяется соответствующими федеральными законами.

Министерство Российской Федерации по связи и информатизации (Минсвязи России)<sup>1</sup> — федеральный орган исполнительной власти, проводящий государственную политику и осуществляющий управление в области связи (электрической и почтовой), а также информатизации, включая развитие технологий. Министерство координирует деятельность отрасли на основании Положения о Министерстве Российской Федерации по связи и информатизации, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 марта 2000 года № 265.

Деятельность государственных комиссий по электросвязи, радиочастотам и информатизации определяется соответствующими положениями, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2000 года № 346. Руководство деятельностью комиссий по должности осуществляет министр по связи и информатизации.

При Минсвязи России также действуют Государственная радиочастотная служба, созданная в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2000 года № 1002 и осуществляющая регулирование использования радиочастот и радиозлектронных средств физическими и юридическими лицами.

Все перечисленные выше акты сегодня нуждаются в обновлении. Вместе с тем для вступления в силу нового Закона о связи с 2004 года необходимо принять более 30 подзаконных актов Правительства, конкретизирующих соответствующие механизмы и процедуры. Рабочие группы по обсуждению проектов указанных постановлений только еще создаются, и они не смогут за столь короткое время разработать качественные проекты решений Правительства по таким сложным вопросам, как, например, вопрос о распределении частотного ресурса. А ведь только одна эта проблема вызывает множество административных вопросов и сопровождается судебными спорами. Одновременно до конца 2003 года предполагается разработать и принять «Кодекс взаимоотношений между операторами», перечень основных лицензий (напомним, что в новом Законе значительно сокращено количество перекрестных лицензий, которые должны получать участники рынка), положения о ГКРЧ и о радио-

<sup>1</sup> Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 функции Министерства Российской Федерации по связи и информатизации, а также других, упомянутых в данной статье министерств Российской Федерации (за исключением Министерства финансов Российской Федерации): по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства; по делам печати, телерадиовещания и средств массовой информации; транспорта; труда и социального развития; промышленности, науки и технологий переданы соответственно Министерству транспорта и связи Российской Федерации, Федеральной антимонопольной службе, Министерству культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации, Министерству транспорта и связи Российской Федерации, Министерству здравоохранения и социального развития Российской Федерации, Министерству промышленности и энергетики Российской Федерации, а также подведомственным им службам и агентствам. — *Прим. ред.*

частотной службе, постановление об отнесении подземных сооружений к недвижимому имуществу, порядок присоединения к сетям общего пользования и принципы взаиморасчетов, положение о надзоре и ряд других документов.

Неоднозначно оценивают специалисты и эффективность действующего Закона «О связи». Он уже подвергся активной критике, поскольку многие из его статей носят явно отсылочный характер и по сути дают возможность изменять смысл этого акта. Регулирование отдельных правоотношений в области связи осуществляется и иными федеральными органами исполнительной власти. Министерство Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства, в порядке реализации основных задач, определенных в Положении о министерстве, утвержденном Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 июня 1999 года № 793, осуществляет государственное регулирование и контроль деятельности субъектов естественных монополий в области связи, применяет методы регулирования, предусмотренные законодательством об естественных монополиях, включая ценовое (тарифное) регулирование. Полномочия министерства также раскрыты в Постановлении Правительства Российской Федерации от 11 октября 2001 года № 175 «О совершенствовании механизма государственного регулирования тарифов на услуги связи» и Положении о реестре субъектов естественных монополий в области связи, утвержденном Приказом Министерства Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства от 15 ноября 2001 года № 1184.

Федеральные органы правительственной связи и информации обеспечивают высшие органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы федеральной исполнительной власти, Совет безопасности Российской Федерации, организации, предприятия, учреждения специальными видами связи и информации, а также организуют деятельность центральных органов федеральной исполнительной власти, организаций, предприятий, учреждений по обеспечению криптографической и инженерно-технической безопасности шифрованной связи в Российской Федерации и ее учреждениях за рубежом, осуществляют государственный контроль за этой деятельностью. Правовую основу деятельности указанных органов составляют законы «О федеральных органах правительственной связи и информации», «О безопасности», «О внешней разведке», «Об обороне» и др.

Министерство Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и средств массовой информации в порядке реализации задач, закрепленных в Положении о министерстве, утвержденном Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 сентября 1999 года № 1022, осуществляет регулирование деятельности, включая разработку и реализацию политики и соответствующих процедур, в области использования радиочастотного спектра и орбитальных позиций спутников связи для целей телерадиовещания и распространения средств массовой информации.

Отдельными полномочиями по регулированию правоотношений в области связи наделены также Министерство транспорта Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, Министерство труда и социального развития Российской Федерации, Министерство путей сообщения Российской Федерации, Министерство промышленности, науки и технологий Российской Федерации, Государственная противопожарная служба<sup>2</sup> Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Накануне принятия нового Закона о связи состояние российского законодательства в этой области характеризовалось, с одной стороны, большим количеством нормативно-правовых актов разного уровня, к тому же слабо согласованных между собой, а с другой — несоответствием содержащихся в них норм реальным потребностям участников правоотношений. Регулирование осуществлялось преимущественно мерами прямого административного воздействия (включая нормативные запреты) при недостаточном внимании к охране интеллектуальной собственности, обеспечению справедливой конкуренции и др. Все это снижало правовые гарантии прав граждан и коммерческих организаций в информационной сфере, вызывало коррупцию среди сотрудников государственного аппарата, основанную прежде всего на возможности принятия решений с высокой степенью произвольности, которую они заинтересованы по-прежнему закреплять в разрабатываемых ими нормативных актах.

Новым Законом и принимаемыми в его исполнение действующими нормативными актами установлены актуальные цели государственной политики в области телекоммуникаций, к которым относятся: создание условий для предоставления услуг связи на всей территории Российской Федерации; защита интересов пользователей услуг связи и хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность в области связи; обеспечение эффективной конкуренции на рынке услуг связи и информатизации; создание условий для развития национальной инфраструктуры связи и обеспечения ее интеграции в международные телекоммуникационные сети и рынок услуг связи. Все эти задачи безусловно отвечают целям реформирования и основным направлениям экономического развития отрасли. Главными задачами государства здесь, без сомнения, можно считать обеспечение населения доступными услугами связи и достижение информационной открытости административной деятельности. Эти цели (основные направления) отражены в проекте концепции развития отрасли и Федеральной целевой программе «Электронная Россия», а также признаны приоритетными в рамках административной реформы.

Достоинством принятого Закона можно считать возрастание удельного веса закрепленных им норм прямого действия по сравнению с ранее действовавшими правилами и процедурами. Следует также отметить, что сер-

<sup>2</sup> В настоящее время входит в состав Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. — *Прим. ред.*

езно возрастают гарантии устойчивости лицензируемой деятельности, которая может быть прекращена только по решению суда. Более либеральные условия Закон создает для процедуры распределения частотного ресурса, поскольку для этого предусмотрено проведение торгов.

Новый Закон уделяет особое внимание защите прав пользователей услугами связи. Защита прав пользователей услугами связи при оказании услуг электросвязи и почтовой связи, гарантии получения надлежащего качества этих услуг, право на получение необходимой и достоверной информации об услугах связи и об операторах связи, основания, размер и порядок возмещения ущерба в результате неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств, возникающих из договора об оказании услуг связи, а также механизм реализации прав пользователей услугами связи определяется Законом о связи, гражданским законодательством, законодательством Российской Федерации о защите прав потребителей и издаваемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

### Сохраняющиеся проблемы

Совершенствование правового регулирования в области связи и информационных технологий должно создавать благоприятную и предсказуемую правовую среду для разработки и эффективного применения современных технологий создания, обработки, передачи, использования и хранения информации во всех областях деятельности в Российской Федерации. В свою очередь принятие и совершенствование такой нормативно-правовой базы должно носить комплексный, последовательный и научно обоснованный характер, учитывать специфику сложившихся механизмов регулирования соответствующих отношений и перспективы их развития.

Следует отметить, что разработанная Правительством Российской Федерации Концепция развития рынка телекоммуникационных услуг включает вопросы нормативно-правового регулирования общественных отношений, связанных с разработкой и применением современных технологий создания, обработки, передачи, использования и хранения информации. При этом развитие законодательной базы основано на приоритетности информационных прав граждан, закрепленных в Конституции Российской Федерации, повышении конкурентоспособности национальной экономики, недопущении «информационной изоляции» Российской Федерации в условиях формирования глобального информационного сообщества. Развитие законодательства в данной сфере как на федеральном, так и региональном уровне осуществляется с учетом действующей Федеральной целевой программы «Электронная Россия», утвержденной Правительством. Основопологающими принципами дальнейшего развития отраслевого законодательства являются принципы недискриминационности мер государственного регулирования, устранения избыточных административных ограничений, осуществления текущего контроля за деятельностью участников, создания правовых условий для устранения монополизма. Безусловно, обновляемое законодательство не должно создавать препятствий для применения новых технологий в отрасли связи и сочетаться с международными нормами и стандартами.

Основной гарантией соблюдения информационных прав граждан и организаций является законодательно установленная презумпция открытости информации, содержащейся в государственных информационных ресурсах и обеспечение доступа к ним всех заинтересованных лиц. Владельцы государственных информационных ресурсов обязаны поддерживать их в актуальном состоянии, расширять возможности бесплатного и беспрепятственного доступа к ним, в том числе по телекоммуникационным сетям. Сегодня уже предпринимаются шаги по систематизации государственных информационных ресурсов как предназначенных для публичного доступа, так и создаваемых для собственных нужд. Особую роль здесь играют механизмы устранения информационных коллизий, устойчивая судебная практика по информационным спорам, особенно в сфере государственного управления, а в перспективе — создание системы административной юстиции.

Для формирования целостного законодательства важно заранее определить, какие вопросы, в каких нормативных правовых актах будут решаться: что будет урегулировано в федеральном законе, подзаконном нормативном правовом акте. Помимо системы правовых норм должны использоваться устойчивые и достаточно эффективно применяемые методы регулятивного воздействия, которые основаны на саморегулировании участников рынка; на применении норм, выработанных на корпоративном и отраслевом уровне; на использовании обычаев делового оборота, включая нормы бизнес-этики. Специфика отрасли предполагает применение большого числа норм организационно-технологического характера, вырабатываемых с учетом международной практики. Недопустимо, с одной стороны, принятие нормативных актов регионального уровня, противоречащих федеральному законодательству, и, с другой стороны, необоснованное расширение сферы действия нормативных актов федерального уровня, поскольку в соответствии с пунктом «и» статьи 71 Конституции Российской Федерации в ведении Российской Федерации находится лишь федеральная информация и связь. При этом максимальный объем нормативных требований должен быть переведен на уровень законодательных актов прямого действия при ограничении сферы применения подзаконных актов вопросами преимущественно организационно-технологического характера и исключении таких регламентирующих документов, как, например, «условия осуществления деятельности» по индивидуальным лицензиям.

Требования осуществляемой сегодня в стране административной реформы, в числе которых снижение коррупционности и повышение эффективности деятельности государственного аппарата включают большой блок информационной открытости государственных органов. Нужно отметить как разрабатываемые Минэкономраз-



вития России проекты законов в этой сфере, так и уже принятые Правительством Российской Федерации решения о номенклатуре информации, поставляемой органами исполнительной власти в открытые к доступу электронные базы данных этих органов.

Пример активного реформирования отраслевого законодательства — реформа на рынке связи как электромагнитной, так и почтовой. Известный прогресс в регулировании этой сферы отмечается как участниками рынка, так и представителями государства. По мнению заместителя Министра РФ по связи и информатизации Бориса Антоюка, преобразования рынка связи в России идут достаточно быстрыми темпами, в то время как дерегуляция рынка связи в США заняла 20–25 лет, в Европе этот процесс шел около 10 лет.

Несмотря на известную либерализацию в отрасли, все еще сохраняется высокая степень зарегулированности деятельности в области связи и телекоммуникаций. Зачастую необходимость государственного вмешательства в данной сфере объясняется задачей защиты национальных интересов, за которыми на деле нередко скрываются лишь ведомственные интересы сторонников такого вмешательства. К сожалению, в должной мере не учитывается практический опыт работы российских организаций на этом рынке и зарубежный опыт регулирования. В результате все многообразие форм регулятивного воздействия бесосновательно сводится к отработанной схеме «лицензирование — сертификация — надзор (контроль)».

Действующим законодательством устанавливается обязательное лицензирование в отношении значительного числа видов деятельности, связанной с применением информационных технологий. Предусмотрено лицензирование всех видов деятельности в области связи; в области разработки, производства и эксплуатации средств защиты информации; деятельности удостоверяющих центров электронной цифровой подписи. При этом часть лицензируемых видов деятельности по-прежнему выведена из общего правового режима, установленного Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности». Столь широкое распространение лицензирования в сфере связи и телекоммуникаций не соответствует законодательно установленным критериям введения лицензирования для той или иной деятельности. По общему правилу к лицензируемым должны относиться лишь те виды деятельности, осуществление которых может повлечь за собой нанесение ущерба правам, законным интересам, здоровью граждан, обороне и безопасности государства, культурному наследию народов Российской Федерации и регулирование которых не может осуществляться иными методами, кроме как лицензированием.

Сертификация продукции и услуг в данной сфере, все еще носит избыточный характер, существенно обременяя участников рынка без серьезной к тому необходимости. В то же время существующие в настоящий момент процедуры сертификации не обеспечивают действительного соответствия продукции и услуг тем стандартам, в соответствии с требованиями которых производится проверка. Такая проверка носит формальный характер и не связана с контролем фактических качеств распространяемой продукции; проверяется по большей части лишь правильность оформления необходимых документов. Кроме того, неоднозначность и запутанность нормативной базы по сертификации конкретных видов продукции и услуг влечет удлинение сроков рассмотрения вопросов о сертификации (что особенно критично для такого высокотехнологичного рынка), а также обеспечивает коммерческий успех деятельности тех сертификационных центров, которые связаны, как правило, с органами государственной власти, отвечающими за сертификацию, или с отдельными должностными лицами. Таким образом, отсутствие единства требований к участникам рынка создает условия для коррупции и административного произвола.

К сожалению, неэффективными являются и меры текущего контроля и надзора за деятельностью в сфере связи. Надзорные органы оказались не в состоянии не только предупреждать возможные нарушения прав и законных интересов участников информационных правоотношений, но и эффективно выявлять виновных в случае совершения правонарушений, пресекать общественно опасные действия правонарушителей. При этом как надзорные, так и правоохранительные органы наделены недостаточными, а в некоторых случаях и неоправданно широкими полномочиями, которые используются ими для осуществления разовых, бессистемных мероприятий, не основанных на стратегических и тактических программных разработках. Значительный объем властных полномочий государственных органов, которые одновременно являются ответственными за лицензирование соответствующих видов деятельности, является фактором, способным существенно затруднить работу участников рынка. Отметим, что новый Федеральный закон о связи не изменяет в целом негативной картины, оставляя за федеральным органом исполнительной власти большой объем регулирования данных отношений и контрольно-надзорные функции.

Самостоятельного внимания заслуживают вопросы таможенного регулирования трансграничного перемещения результатов интеллектуальной деятельности. В условиях широкого распространения Интернета теряет смысл контроль за информационным наполнением материальных носителей информации, перемещаемых через государственные границы. В настоящее время Российская Федерация занимает уникальное положение на международном рынке информационной продукции, фактически препятствуя собственным производителям информационной продукции свободно экспортировать ее за рубеж. Для этого применяются исключительно обременительные процедуры, отсутствующие в других странах, связанные с осуществлением таможенного контроля результатов интеллектуальной деятельности, что, в частности, затрудняет возврат сумм экспортного НДС.

К сожалению, нормативная база, связанная с реализацией конституционных прав и свобод граждан, общества и государства, до сих пор в основном содержится в актах подзаконного характера, что обуславливает ее противоречивость и фрагментарность. Ни в теории, ни на нормативном уровне не определен характер и степень взаимо-

действия законодательства в информационной сфере и других отраслей права, в первую очередь гражданского. Среди нерешенных вопросов в этой области необходимо особо отметить:

- отсутствие единого нормативного акта, раскрывающего основные права граждан в области информации (включая порядок осуществления доступа к информации) и механизм их реализации; нет также и систематизированной регламентации прав и обязанностей государственных органов при формировании государственных информационных ресурсов и получения информации из таких ресурсов;
- отсутствие полных предметных перечней открытой информации (включая в первую очередь перечни такой информации, содержащейся в государственных информационных ресурсах). Исходя из общей презумпции открытости информации такой перечень должен содержать минимальный обязательный набор соответствующих сведений;
- отсутствие нормативного порядка информационного взаимодействия государственных органов с гражданами и организациями, использования электронных сообщений (документов) и информационных сетей при таком взаимодействии;
- отсутствие системного и детального регулирования института конфиденциальной информации. Принятый в ноябре 2002 года сразу в трех чтениях Федеральный закон «О коммерческой тайне» обладает рядом существенных недостатков, которые отмечены экспертами, и не может решить всех проблем в этой сфере;
- неоднозначность законодательного урегулирования соотношения вещных и исключительных прав на информационные объекты.

Немногочисленные нормы действующего законодательства, относящиеся к информационному взаимодействию, не обеспечены системой необходимых гарантий их исполнения — правовых, организационных, материально-технических. В результате эффективность таких нормативных правил весьма низка, механизм реализации прав граждан и организаций на доступ к информации фактически не определен.

Применительно к использованию телекоммуникационных технологий и услуг связи положение с регулированием данной сферы можно охарактеризовать следующими факторами. Деятельность по оказанию телекоммуникационных услуг в настоящее время сопряжена с необходимостью преодоления большого количества ограничительных процедур — лицензирование, регистрация, получение разрешений, сертификация; процедуры получения разрешений, введения в эксплуатацию объектов связи чрезмерно усложнены и неэффективны. Имеет место расширительное толкование в ведомственных нормативных актах перечня полномочий надзорных и контрольных органов в области телекоммуникаций, предоставленных им законом. Законодательством в области связи оставлен без внимания ряд важнейших вопросов, связанных с деятельностью в этой области, в частности присоединение сетей операторов связи, оказание универсальных услуг, ликвидация фактического монополизма «традиционных» операторов.

Попытка частично преодолеть указанные недостатки была предпринята в ходе работы над проектом новой редакции Федерального закона «О связи», который сегодня стал Законом. Концептуальная проблема принятого Закона связана прежде всего с установлением неоправданно широких полномочий федерального органа исполнительной власти в области связи, а также расхождением со сложившейся тенденцией упрощения и кодификации контрольных и разрешительных процедур.

Сохраняется противоречие между возможностью свободного доступа к информации и защитой прав правообладателей. Хотя правовая база для регулирования правоотношений, связанных с использованием информации как объекта гражданских прав в основном сформирована, эти нормы не всегда правильно используются, а судебная практика рассмотрения дел, связанных с компьютерными технологиями, пока не сформировалась.

В области регулирования средств защиты информации наблюдается необоснованно жесткий подход, выражающийся в лицензировании подавляющего большинства видов деятельности, связанных со средствами защиты информации и криптографии, а также в обязательной сертификацией всех соответствующих программных и аппаратных средств. Примером неэффективности такого подхода служит принятие Федерального закона «Об электронной цифровой подписи», который признает в качестве единственной законной для применения технологии асимметричных ключей, приравнивая ее к криптографическому преобразованию информации, в результате чего заложенные в указанном Законе организационно-нормативные механизмы оказываются неработоспособными.

В целом действующие в Российской Федерации правовые акты не создают пока эффективного механизма защиты прав участников рынка, недостаточно учитывается как российский, так и зарубежный опыт, а также необходимость реализации в законодательстве международно-правовых обязательств. Стратегия развития правового регулирования в области связи и телекоммуникаций еще нуждается в осмыслении, особенно в свете проводимой в стране административной реформы. Развитие законодательства рассчитано как на взаимную согласованность нормативных правовых актов разного уровня, относящихся к такому законодательству, так и на гармонизацию отечественного правового регулирования с международными правовыми актами, зарубежной практикой. Совершенствование нормативной правовой базы может быть результативным только при условии привлечения к правотворческой работе специалистов в сфере правового регулирования данной предметной области, а также представителей бизнеса, профильных хозяйствующих организаций и саморегулируемых объединений. Ограничение круга разработчиков сотрудниками органов государственной власти и подведомственных им учреждений неизбежно приводит к узковедомственному подходу при решении возникающих юридических проблем.

Требуются согласованные действия по разработке новых актов, а также отмена нормативных правовых актов и их отдельных положений, вступающих в противоречие с основными положениями государственной политики и положениями законодательных актов, принимаемых в ходе реализации общей концепции развития отрасли.

Решая задачи интеграции России в мировое информационное пространство, следует учитывать не только техническую совместимость применяемых средств (унификация интерфейсов, стандартов передачи данных, адресации и т. п.), но и необходимость применения норм международного права и международных договоров в данной сфере. Многие акты подобного уровня уже приняты Всемирной торговой организацией (ВТО) и Комиссией по международному торговому праву ООН, другими международными межправительственными и неправительственными организациями. Положения этих актов должны имплементироваться в российское национальное законодательство, что может реализоваться в подготовке новых модельных актов по вопросам информации и связи. Это позволит на более ранних этапах согласовывать развитие национального законодательства с общей линией развития зарубежного нормотворчества, использовать практический опыт зарубежных стран и отстаивать российские национальные интересы при совместной работе над проектами международно-правовых документов.

Шире должны использоваться различные механизмы саморегулирования, а также внесудебные (третейские, примирительные, административные и иные) механизмы разрешения споров, связанных с созданием и передачей информации. Возможно введение системы обязательного страхования профессиональной ответственности лиц, осуществляющих деятельность в области телекоммуникаций, как средства защиты прав участников соответствующих правоотношений.

### **Практические аспекты применения законодательства о связи и перспективы его развития**

Представляется, что основными направлениями совершенствования законодательства, связанного с применением информационно-коммуникационных технологий, являются следующие. Нормативная регламентация информации должна комплексно обеспечивать формирование и использование государственных информационных ресурсов, их открытость, устанавливать общий порядок информационного взаимодействия в сфере государственного управления, а также соблюдения информационных прав граждан и организаций. Требуется особое внимания развитию законодательства о защите данных персонального характера, об охране коммерческой и служебной тайны. Необходимо уточнить нормы, связанные с защитой информации. Должны быть приняты базовые и видовые законы, устанавливающие основные понятия и принципы регулирования в сфере информационных отношений. К ним относятся как законы общего характера об информации, регулировании отдельных ее видов (конфиденциальной информации, массовой информации и др.), так и законы, регламентирующие порядок формирования и использования государственных информационных ресурсов, информационного взаимодействия в сфере государственного управления.

В сфере телекоммуникаций и связи остается актуальным устранение неоправданных нормативных барьеров для деятельности граждан и организаций; упрощение контроля, а в необходимых случаях — отмена неэффективных механизмов регулирования, включая процедуры лицензирования, сертификации, регистрации, получения разрешений. Такие меры должны применяться только в случаях, когда невозможно защитить права и законные интересы участников рынка иными средствами. Пересмотра требует сложившаяся система лицензирования в информационной сфере. Из числа видов деятельности, подлежащих лицензированию, должны быть исключены все виды деятельности, связанные с оказанием информационных услуг, разработкой, производством, распространением и реализацией средств связи, если они не относятся к средствам защиты государственной тайны и не предназначены для использования в целях обеспечения обороны и безопасности.

Процедура получения лицензий должна быть упрощена: необходимые документы представляются соискателем в соответствующий государственный орган, который и выдает лицензию, все дополнительные согласования производит сам орган. Перечень необходимых документов должен быть закрытым, не должно допускаться требование дополнительной информации от соискателя лицензии. Аннулирование всех видов деятельности должно производиться только в судебном порядке. В конечном итоге следует стремиться к тому, чтобы лицензирование каких-либо видов деятельности в сфере связи осуществлялось на основании Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности», а не специального закона.

Требование об обязательной сертификации продукции услуг связи должно устанавливаться только федеральным законом, причем перечень таких видов продукции и услуг должен быть сужен. Представляется рациональным подтверждение соответствия информационных систем, разрабатываемых для государственных нужд, услуг по их использованию и средств их защиты соответствующим стандартам в рамках системы закупок и поставок продукции для государственных нужд. Возможно развитие добровольной сертификации, если процедура эта будет упрощена, а сертификаты, выдаваемые на ее основе легитимны. Сам процесс сертификации не должен создавать для заявителя необоснованных трудностей и препятствий для доступа на рынок. Документы, содержащие положения о необходимости обязательной сертификации продукции и услуг, должны быть доступны для ознакомления и понимания.

С учетом целей государственной политики в области телекоммуникаций дальнейшее совершенствование законодательства о телекоммуникациях должно осуществляться в направлениях: уточнения функций, полномочий и порядка их реализации регулирующим органом в области телекоммуникаций; упрощения регулирования

деятельности телекоммуникационных операторов; обеспечение недискриминационных процедур присоединения к телекоммуникационным сетям; обеспечения справедливой конкуренции на телекоммуникационном рынке, в том числе и методами тарифного регулирования. Необходимо провести более четкое разграничение полномочий между различными органами исполнительной власти, осуществляющими регулирующие функции в отрасли телекоммуникаций, а все указанные органы должны быть лишены возможности действовать как хозяйствующие субъекты.

Есть примеры, когда вмешательство государственных органов в хозяйственную деятельность порождает неравенство среди компаний, занимающихся бизнесом в данной сфере. Оператор сети фиксированной сотовой связи «Сонет» — компания «Персональные коммуникации» — 4 апреля 2003 года подал в Арбитражный суд г. Москвы иск к Госкомиссии по радиочастотам (ГКРЧ) Минсвязи. В поданном иске «Сонет» оспаривает законность решения ГКРЧ о выделении оператору сети «МегаФон» в московском регионе — ЗАО «Соник Дуо» — полос радиочастот в расширенном диапазоне E-GSM. По мнению специалистов компании, работа «Соник Дуо» в этих частотах создает помехи работе сети «Сонет» и ухудшает качество связи. 28 октября прошлого года ГКРЧ выделила «Соник Дуо» полосы радиочастот в диапазоне 880—890 МГц, 925—935 МГц. «Сонет» утверждает, что данное решение полностью противоречит проведенным ранее исследованиям, утвержденным Главным радиочастотным центром и НИИ «Радио», которые показали невозможность совместного использования полос сопредельных радиочастот двумя сотовыми операторами без создания недопустимых электромагнитных помех. К тому же, согласно российскому законодательству и правилам Международного союза электросвязи любое присвоение или изменение частоты должно производиться во избежание создания вредных помех службам, которые уже используют данные частоты, а не наоборот. С целью доказать это «Сонет» и подал иск, в котором оспаривает законность решения ГКРЧ, основываясь на нарушении порядка выделения радиочастот.

Ответчик, «Соник Дуо», сообщил, что компания не получала ни одной претензии от контролирующих органов или от компании «Персональные коммуникации» по вопросу создания помех и что не существует ни одного официально подтвержденного факта, что какой-либо сотовый оператор создает помехи сети беспроводного доступа «Сонет». Конфликт имеет длинную предысторию. «МегаФон» создавался при участии Минсвязи России и до сих пор пользуется поддержкой государственных органов, в частности в вопросах выделения нужных радиочастот. Частоты в диапазоне 1 800 МГц стандарта GSM к тому времени были практически полностью разобраны МТС и «Би Лайн», а «МегаФону» Минсвязи России выделило частоты, сопредельные с «Сонетом» (800 МГц), что последнего не устроило.

Как считают конкуренты, действуя в интересах «МегаФона», Минсвязи решило ограничить сроки деятельности сетей операторов CDMA в диапазоне частот 800 МГц до 2010 года. Таким образом, «Сонет», работающий исключительно в CDMA, может прекратить свое существование уже через семь лет. Кроме того, Минсвязи ввело ограничения на мобильное использование технологии CDMA, из-за чего «Сонет» навсегда мог остаться оператором фиксированной сотовой связи. «Сонет» подал иски на указанные решения министерства. Согласно решению кассационного суда по первому иску, дело направлено на новое рассмотрение — иск подан совместно с Министерством Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства. По второму иску в феврале 2003 года Арбитражный суд г. Москвы признал недействительным лицензионное требование, обязывающее «Сонет» предоставлять услуги связи только в фиксированном виде. При этом вынесенное судом решение вступило в силу в момент оглашения в зале суда. После этого компания направила в арбитражный суд иск к Минсвязи с требованием выделения второго канала связи.

Особого внимания заслуживает обеспечение качества оказания услуг связи потребителям и ликвидация дискриминации отдельных хозяйствующих субъектов в этой сфере. Представляется, что на лицензирование деятельности в области связи должен быть распространен общий порядок, предусмотренный Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности», а перечень предоставляемых видов деятельности должен быть сокращен до использования операторами связи ограниченных ресурсов (радиочастотный спектр, орбитально-частотный ресурс и номерная емкость) и оказания ими универсальных услуг. Кроме того, необходимо лицензирование организаций связи — монополистов, которое позволит контролировать доступ подобных операторов на рынок и соблюдение ими антимонопольного законодательства. Ввиду выполнения этими операторами особых социальных функций по предоставлению универсальной услуги возникает необходимость дополнительного контроля за их действиями, что также повлечет участие в дополнительных финансовых затратах со стороны таких операторов.

Роль лицензирования в процессе государственного регулирования деятельности в области связи могут выполнять и другие методы регулирования, например контроль за качеством предоставляемых услуг, защиты интересов потребителей, обеспечения эффективной конкуренции участников деятельности.

В случаях, если сохранение лицензионного порядка регулирования будет признано целесообразным, лицензия должна служить единым документом, подтверждающим как право данного лица на осуществление определенного вида деятельности, так и право этого лица использовать ограниченные ресурсы в установленных пределах. Существующий порядок, когда необходимо получение двух документов — одного на право деятельности, другого на право использования ресурса, — противоречит рыночному подходу, задаче снижения административных барьеров в бизнесе и подлежит изменению. В четком соответствии с требованием Гражданского кодекса Российской Федерации и в соответствии с подходом, содержащемся в Федеральном законе «О лицензировании отдельных



видов деятельности» на уровне федерального закона должен быть установлен исчерпывающий перечень видов деятельности, подлежащих лицензированию.

По мнению специалистов (в том числе зарубежных, например вице-президента по маркетингу и стратегическому планированию компании Ericsson) предусмотренная законодательством многократная сертификация и стандартизация продуктов и услуг негативно сказываются на рынке телекоммуникаций России.

Выдача разрешений на приобретение и использование средств связи необходима только в тех случаях, когда они могут явиться источником помех для работы других средств связи и иного оборудования либо источником опасного для здоровья человека или окружающей среды воздействия. Причем разрешения на приобретение и использование должны выдаваться в виде одного документа. Представляется, что разрешения на приобретение и использование сертифицированных средств связи целесообразно получать в том случае, когда возможность создания ими помех или осуществления вредного воздействия зависит от условий эксплуатации. Кроме того, разрешения в некоторых случаях необходимо получать на приобретение и использование средств связи, в отношении которых не требуется обязательная сертификация. Поскольку перечень оборудования, на приобретение и эксплуатацию которого требуется разрешение, невозможно сделать закрытым, следует установить параметры (мощность и т. д.), превышение которых влечет необходимость получения разрешения, и сохранить установленный на данный момент перечень оборудования, получать разрешения на которое не требуется. В такой перечень должны быть включены все широко распространенные гражданские средства связи.

Режим присоединения сетей связи является ключевым фактором развития конкуренции в секторе электросвязи. Условия присоединения могут создаваться для новых участников рынка труднопреодолимые барьеры. Именно с вопросами присоединения связаны как наиболее значимые ограничения конкуренции, так и возможность недобросовестной конкуренции. Существует категория операторов (занимающих существенное положение на рынке), обладающих не только правами, связанными с оказанием услуг присоединения, но и обязанностями оказывать такие услуги другим операторам по запросу. Нормативная база в этой сфере должна включать типовые договоры, содержащие стандартные условия присоединения, доступа к мощностям и техническим средствам, номерной емкости и пр. Уровень и структура платы за присоединение, способ определения затрат при калькуляции такой платы, тип оплаты присоединения должны быть заранее доведены до сведения заинтересованных лиц; следует также обеспечить конфиденциальность информации о конкурентах и пользователях присоединяемого оператора. Все это позволит обеспечить равные условия доступа пользователей к конкурирующим сетям и надлежащее качество услуг присоединения.

Следует принять во внимание, что реальные условия либерализации услуг на рынке телекоммуникаций предполагают постепенный переход к свободной конкуренции негосударственных участников рынка, не способных в полной мере решать масштабные задачи по предоставлению услуг связи, выполняемые с государственным участием. Примером могут служить попытки участников телекоммуникационного рынка, направленные на изменение позиции Минсвязи России относительно монопольного положения государственной компании «Ростелеком» в секторе дальней связи. В настоящий момент формально действует запрет министерства на предоставление услуг дальней связи до 2009 года кем-либо еще кроме «Ростелекома». Некоторые операторы, например МГТС, обращаются в Минсвязи России с заявкой на лицензию на дальнюю связь, желая самостоятельно оказывать эту услугу абонентам и получать достаточно высокие прибыли от междугородной и международной связи. Представители обеих компаний вот уже второй год собираются для обсуждения вопросов межсетевого взаимодействия. Лишение «Ростелекома» государственной монополии активно лоббирует и рабочая группа по вопросам присоединения к ВТО в составе Российского союза промышленников и предпринимателей (работодателей). Ряд операторов неоднократно обращались с жалобами в Министерство антимонопольной политики относительно формулировки лицензии, выдаваемой Минсвязи на предоставление услуг междугородной связи, которая не давала права операторам собирать доходы от услуг дальней связи, лишала их самостоятельности в этом виде деятельности, что, по существу, делало местные предприятия связи агентами «Ростелекома». В апреле 2003 года Минсвязи приняло дополнения к лицензиям, закрепившие участие лицензиата в предоставлении услуг междугородной связи, что удовлетворило большинство укрупненных региональных операторов.

Телекоммуникации, являясь не только отраслью материального производства, но и частью инфраструктуры общества, весьма чувствительны к политическим и социальным факторам. Минсвязи продолжает отстаивать в ВТО особый временный монопольный статус. Учитывая роль «Ростелекома» в структуре перераспределения доходов отрасли, очевидно, что демополизация дальней связи — вопрос, не связанный с доходами «Ростелекома», а связанный с возможностью министерства реализовывать программы развития инфраструктуры связи. Местные операторы пока не способны получать доходы, достаточные для финансирования локальных программ развития телекоммуникационной инфраструктуры, именно поэтому регулирующий орган не предпринимает решительных шагов, а плавное готовится к либерализации отрасли. Министерство по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства (МАП) за период с июня 1999 по июль 2003 года провело серию мероприятий в рамках сокращения перекрестного субсидирования и оптимизации структуры тарифов. В среднем в 3—4 раза увеличен средний тариф (абонентская плата) на услуги местной телефонной связи, в 1,5—2 раза повышены тарифы на междугородную связь. С 1 августа 2003 года изменилась система взаиморасчетов между «Ростелекомом» и региональными операторами. Новый порядок межоператорских расчетов подразумевает переход на систему прямых платежей между ОАО «Ростелеком» за пропуск трафика по сети этой компании и

за услуги терминирования трафика по сети регионального оператора. Новая схема предусматривает уход от интегральной расчетной таксы и взаимозачетов при расчетах с «Ростелекомом». Для этого приказом МАП для ОАО «Связьинвест» утверждается линейная расчетная такса за пропуск одной минуты междугородного телефонного трафика на 50-километровом участке сети ОАО «Ростелеком». Ранее МАП были утверждены конечные расчетные таксы за терминирование одной минуты трафика по сетям межрегиональных компаний. Предполагается, что новая схема позволит закрыть возможность маршрутизации международного и междугородного трафика в обход сетей «Ростелекома».

Таким образом, «Ростелеком» пока удерживает (не без поддержки Минсвязи и «Связьинвеста») свое доминирующее положение на рынке услуг междугородной и международной связи. Тем не менее в перспективе согласно новому Закону финансирование отрасли будет осуществляться через бюджетный Фонд универсальной услуги.

Новый Закон, закрепляя концепцию универсального обслуживания установил минимальный перечень универсальных услуг, а также качественных характеристик универсального обслуживания. Источниками компенсации затрат на предоставление универсальных услуг являются обязательные взносы всех операторов связи, действующих на российском рынке телекоммуникационных услуг, в создаваемый для этих целей резерв. Для развития отрасли важно, чтобы размер финансирования соответствовал разнице между коммерчески выгодными и реальными условиями универсального предоставления услуг. Чтобы избежать злоупотреблений, распределение субсидий должно быть открытым для контроля и организовано строго в соответствии с утверждаемыми программами, специфицирующими правила и порядок предоставления субсидий.

Так, в сентябре 2003 года стало известно, что положение нового Закона об универсальной услуге связи, вызывавшее самые громкие споры, будет реализовано гораздо позже ожидаемого. Универсальная услуга связи, внедрение которой называли и самым прогрессивным шагом, и решением о прекращении конкуренции, будет введена не ранее 2005 года. Конкурсы среди операторов связи на предоставление услуг в регионах, где данный вид деятельности не является рентабельным и должен быть компенсирован за счет средств из фонда универсального обслуживания, будут проведены только в мае 2004 года. Ориентировочно, к сентябрю компании, выигравшие конкурс, закупят оборудование и не раньше 2005 года начнут предоставлять потребителям услуги связи. Напомним, что в Фонд универсальной услуги связи операторы связи должны будут отчислять от 1 до 3 % своей прибыли, при этом точная ставка процента отчислений в фонд будет установлена в 2004 году. По оценке объема российского рынка услуг связи, проведенной министерством, на конец 2003 года общее количество пользователей сотовой связи должно достигнуть 35 млн человек, что составляет 24 % от общего числа жителей РФ.

В свою очередь, монтируемая емкость местной телефонной сети составляет порядка 31 млн 30 тыс. номеров, а планами на 2003 год предусмотрен монтаж еще 1,5 млн номеров. Таким образом, число пользователей сотовых телефонов к концу года может превысить число фиксированных телефонных номеров.

Озабоченность ситуацией, сложившейся на российском рынке и монополией «Ростелекома» выражают представители крупных западноевропейских телекоммуникационных компаний. Согласно требованиям Всемирной торговой организации, в которую Россия намерена вступить уже в ближайшее время, рынок связи должен быть конкурентным во всех сегментах, тогда как «Ростелеком» является монополистом в отношении международного трафика. Например, глава представительства компании Telelog в России Йоран Олсен считает, что содержание статьи 14 нового Закона «О связи» и отсутствие официальных комментариев к данной статье создают неясность в отношении того, как должна осуществляться передача международного трафика от российских операторов «Ростелекому». В этом вопросе продолжает сказываться несовершенство таможенного законодательства. При этом есть надежда на позитивные изменения после вступления в силу нового Таможенного кодекса с 1 января 2004 года.

Регулирование сферы оказания телекоммуникационных услуг, создания инфраструктуры электросвязи неразрывно связано с регулированием сферы применения информационных технологий в целом. В действующих нормативных актах установлены цели государственной политики в области телекоммуникаций: создание условий для предоставления общедоступных услуг связи на всей территории Российской Федерации; защита интересов пользователей услуг связи и хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность в области связи; обеспечение эффективной конкуренции на рынке услуг связи и информатизации; создание условий для развития национальной инфраструктуры связи и обеспечения ее интеграции в международные телекоммуникационные сети и рынок услуг связи.

Российская отрасль связи вплотную подошла к реформе, основные положения которой были определены еще в 2000 году в Концепции развития рынка телекоммуникационных услуг Российской Федерации и нашли отражение в обновленном Федеральном законе «О связи», принятом в июне 2003 года. Необходимы дальнейшие последовательные шаги, совершенствующие нормативную основу отрасли и полезные для развития рынка телекоммуникационных услуг в стране.

**ИЗМЕНЕНИЕ И КОНСОЛИДАЦИЯ  
РЫНОЧНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА  
В КОНТЕКСТЕ РОССИЙСКОЙ СУДЕБНОЙ РЕФОРМЫ**

**НАУЧНЫЕ МАТЕРИАЛЫ 2003**

Формат 60x90/8. Бумага офсетная

Усл. печ. л. 12,0

Тираж 200 экз. Заказ № \_\_\_\_

Институт права и публичной политики

129010, г. Москва, пр-т Мира, д. 36

Отпечатано в ООО «Бизнес-Альянс»  
103001, г. Москва, Б. Козихинский пер., д. 22, стр. 1







# Институт права и публичной политики

---

101000 Москва, улица Маросейка, д.9/2 стр.8, офис 34  
тел. (095) 928 00 20; 564 86 83, факс (095) 921 07 33, эл. почта: info@ilpp.ru

ИНСТИТУТ ПРАВА И ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ является независимой некоммерческой российской организацией. В своей деятельности Институт следует основной **миссии** — содействовать утверждению общечеловеческих либерально-демократических ценностей и принципов правовой государственности, внедрению в общественное сознание идеалов и принципов плюралистической демократии, обеспечению подлинного равноправия граждан.

## Цели и задачи:

- Осуществлять и поддерживать научно-исследовательскую деятельность в области конституционного и сравнительного конституционного права;
- Развивать и содействовать установлению международных и межрегиональных правовых и общественно-политических партнерских связей;
- Развивать российскую информационную инфраструктуру в области государственно-правового строительства;
- Содействовать интеграции России в международное правовое пространство;
- Укреплять правовую основу публичной политики в России;
- Формировать новое поколение специалистов в области права и публичной политики;
- Расширять использование новых информационных технологий в политико-правовых процессах;
- Совершенствовать политико-правовую культуру и отношение к либеральным демократическим ценностям в российском обществе.

## Деятельность Института по достижению поставленных целей и задач включает:

- организацию и проведение международных конференций по сравнительному конституционализму, международных форумов по конституционному правосудию и российско-европейских семинаров для членов верхних палат парламентов, а также межрегиональных рабочих встреч по вопросам конституционного развития России и круглых столов, посвященных обсуждению актуальных вопросов права и публичной политики;
- издание и распространение ежеквартального политико-правового журнала «Конституционное право: восточноевропейское обозрение» (распространяется в 33 странах) и приложения к нему — Бюллетеня «Совет Федерации и конституционные процессы в современной России», а также издание другой дополнительной литературы, соответствующей целям и задачам Института;
- разработку и внедрение совместно со школами и региональными университетами образовательных программ и методик, нацеленных на применение новых знаний в области права и публичной политики, (сократовская методика преподавания права, тренировочные программы в области права Совета Европы и т. д.);
- создание банка данных о специалистах в сфере сравнительного конституционного права и публичной политики в регионах России;
- осуществление и поддержку сравнительных исследований в области конституционного права и публичной политики;
- формирование правовой библиотеки и архива Института права и публичной политики (в настоящее время это около 2000 изданий и документов).

Институт осуществляет свою деятельность под руководством международного Попечительского совета, который является органом, определяющим стратегические направления развития Института, и отвечает за соответствие деятельности организации поставленным целям и задачам.

Председатель Попечительского совета — **Гаджиев Гадис Абдуллаевич**, судья Конституционного Суда РФ.  
Директор Института права и публичной политики — **Сидорович Ольга Борисовна**.

## ЦЕНТР ЕВРОПЕЙСКОГО ПРАВА

---

P.O. Box 6706 St. Olavs plass, NO-0130 Oslo, Norway

ЦЕНТР ЕВРОПЕЙСКОГО ПРАВА, являясь подразделением юридического факультета Университета г. Осло, проводит исследования в области права Европейского Союза, международного экономического права, а также исследование правовых проблем, возникающих в условиях развивающейся рыночной экономики, и готовит специалистов в данных областях.

Усилиями сотрудников Центра (девять человек, включая двух докторантов и трех научных работников) дважды в месяц выпускается информационный бюллетень, посвященный вопросам европейского права.

Библиотека Центра одновременно является Центром европейской документации.