



**ТОРГОВО-ПРОМЫШЛЕННАЯ ПАЛАТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**КОНЦЕПЦИЯ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
НА ПЕРИОД ДО 2012 ГОДА**

Москва 2010

Научный руководитель и ответственный за выпуск:

Исаков В.Б. Вице-президент ТПП России, Заслуженный юрист России, д.ю.н., профессор

Авторский коллектив:

Васильев С.В. Директор Департамента по законодательству ТПП России, к.ю.н.;

Фадеев Д.Е. Заместитель директора Департамента по законодательству ТПП России, к.ю.н.;

Макарова Л.В. Главный эксперт Департамента по законодательству ТПП России;

Полуботко С.В. Главный эксперт Департамента по законодательству ТПП России;

Сбежнев А.А. Старший эксперт Департамента по законодательству ТПП России;

Солдатова Н.В. Старший эксперт Департамента по законодательству ТПП России;

Крохмаль Е.В. Эксперт Департамента по законодательству ТПП России.

Содержание

Введение	5
1. Совершенствование правовой основы предпринимательской деятельности	9
1.1. Вопросы систематизации и совершенствования предпринимательского законодательства	9
1.2. Законодательство о развитии малого и среднего предпринимательства	12
1.3. Корпоративное законодательство	23
1.4. Законодательство о несостоятельности (банкротстве)	28
1.5. Законодательство о собственности и приватизации	36
1.6. Законодательство об интеллектуальной собственности.....	43
1.7. Законодательство о кредитных организациях	57
1.8. Законодательство о финансовых рынках	65
1.9. Законодательство о налогах и сборах	75
1.10. Нормативно-правовое регулирование бухгалтерского учета и аудиторской деятельности.....	85
1.11. Вопросы государственного регулирования в сфере экономики. Административное законодательство	91
1.12. Вопросы национальной безопасности Российской Федерации в социально-экономической сфере. Обеспечение безопасности предпринимательской деятельности.....	100
1.13. Антимонопольное законодательство, тарифная и ценовая политика	111
1.14. Правосудие и экономика. Совершенствование процессуального законодательства, развитие альтернативных способов разрешения экономических споров	124
1.15. Законодательство об инвестициях	129
1.16. Законодательство о техническом регулировании.....	134
1.17. Законодательство о рекламе	142
1.18. Земельное законодательство	147
1.19. Вопросы охраны окружающей среды.....	157
2. Развитие законодательства, регулирующего отдельные сферы предпринимательской деятельности	165
2.1. Законодательное обеспечение развития инновационной деятельности.....	165
2.2. Законодательство о недрах и недропользовании	180
2.3. Нормативно-правовое регулирование сферы топливно-энергетического комплекса..	185
2.4. Законодательство в сфере жилищно-коммунального хозяйства	191
2.5. Аграрное законодательство	200

2.6. Транспортное законодательство	206
2.7. Законодательство о страховании	212
2.8. Законодательство о туризме	217
2.9. Законодательство о торговле и защите прав потребителей.....	222
2.10. Нормативно-правовое обеспечение выставочно-ярмарочной деятельности	228
3. Правовое регулирование внешнеэкономической деятельности и международного экономического сотрудничества	234
3.1. Таможенное законодательство	234
3.2. Законодательство о внешнеэкономической деятельности	246
3.3. Законодательное обеспечение развития международного сотрудничества.....	252
4. Вопросы трудового законодательства и пенсионной реформы	258
4.1. Вопросы трудового законодательства и социального партнерства в сфере труда.....	258
4.2. Вопросы пенсионной реформы	268
5. Нормативно-правовое регулирование в сфере информации и информатизации	277
5.1. Оценка ситуации и основные итоги работы ТПП России	277
5.2. Наиболее актуальные задачи и проблемы, подлежащие решению	278
6. Реализация полномочий торгово-промышленных палат в правовой сфере.....	287
6.1. Общие вопросы реализации публичных функций торгово-промышленными палатами	287
6.2. Участие в правотворческой деятельности	288
6.3. Содействие разрешению предпринимательских споров. Арбитражные органы при торгово-промышленных палатах	294
6.4. Освоение новых форм торгово-экономического сотрудничества	298
6.5. Совершенствование законодательства о торгово-промышленных палатах	299

Введение

Концепция развития законодательства Российской Федерации на период до 2012 года представляет собой документ, нацеленный на определение задач и приоритетов ТПП России и ее членских организаций в законотворческой сфере в период работы Государственной Думы пятого созыва. Этот документ отражает наиболее актуальные для бизнеса направления развития законодательства. В его основу положены программные документы V Съезда ТПП России, а также предложения профильных комитетов Палаты, территориальных торгово-промышленных палат, предпринимательских ассоциаций и союзов, являющихся членами ТПП России.

Следует отметить, что подготовка подобных концепций прочно вошла в практику работы ТПП России и уже стала некой традицией. Первая концепция разрабатывалась в 2003 году накануне формирования Государственной Думы IV созыва и включала законодательные предложения Палаты на период 2004–2007 годов.

Прежде чем перейти к комментарию новой Концепции, хотелось бы кратко подвести итоги работы ТПП России по реализации предыдущего документа. Необходимо отметить, что в рамках его реализации ТПП России принимала активное участие в разработке и сопровождении нового закона «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», а также федеральных законов «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов РФ или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства» и «О кредитной кооперации».

Многие ключевые предложения Палаты были учтены при подготовке и принятии нового Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Кроме того, недавно при непосредственном участии и поддержке ТПП России был принят ряд ключевых законов в сфере малого и среднего бизнеса. К ним, в первую очередь, следует отнести Федеральный закон «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации», повышающий предельный размер годового дохода налогоплательщика в целях применения упрощенной системы налогообложения до 60 млн. руб.

Большое значение для бизнеса также имело принятие Федерального закона «О внесении изменения в статью 2 Федерального закона «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт», предусматривающего освобождение плательщиков единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности от обязанности применять контрольно-кассовую технику.

Федеральным Собранием РФ были также поддержаны предложенные ТПП России поправки в Федеральный закон «О защите конкуренции», разрешающие продление без проведения торгов договоров аренды помещений, заключенных государственными и муниципальными органами с субъектами малого или среднего предпринимательства.

Удалось реализовать некоторые положения Концепции в сфере налогового законодательства. Так, законодателями были приняты изменения, направленные на введение ряда важных налоговых льгот, учтен ряд предложений Палаты в сфере налогового администрирования и амортизационной политики.

Органами государственной власти учтены многие предложения ТПП России по развитию корпоративного законодательства, включая законодательство о реорганизации коммерческих организаций, совершенствовании процедур банкротства.

Отдельно следует отметить законопроект «О примирительных процедурах с участием посредника (посредничестве)», разработанный ТПП России и внесенный группой депутатов.

Кроме того, Палата приняла участие в сопровождении IV части Гражданского кодекса РФ. На площадке ТПП России неоднократно проходило обсуждение этого важного документа. Также разработан ряд модельных законов и концепций, направленных на развитие инновационной сферы.

В рамках решения задач по реализации Концепции ТПП России были предложены меры по совершенствованию законодательства о финансовых инструментах, техническом регулировании и созданию институтов саморегулирования в различных видах предпринимательской деятельности (оценочной, аудиторской и др.).

Палата приняла активное участие в подготовке Федерального закона «О защите конкуренции», вносила предложения в органы государственной власти по совершенствованию, тарифной и ценовой политики государства. Системная работа проводилась в сфере развития законодательства о сельском хозяйстве, трудовых и социальных отношениях, природопользовании и экологии, а также земельного законодательства. По этим направлениям удалось реализовать ряд поправок, подготовленных ТПП России.

Большое значение для системы торгово-промышленных палат имела подготовка инициатив, связанных с созданием системы контроля качества поставляемых по государственному (муниципальному) заказу товаров. Ряд предложений Палаты по этому вопросу был поддержан законодателями.

Среди направлений деятельности Палаты можно также выделить работу над проектами законов о федеральных бюджетах, блоком законов о страховании, включая вопросы страхования опасных объектов, законопроектов о морских портах, об особых экономических зонах, об инсайдерской информации.

На основе соответствующих разделов Концепции Палатой вносились предложения по вопросам государственного регулирования торговой деятельности, защиты прав потребителей, рекламы. Многие из этих предложений были учтены.

Всего за период реализации предыдущей Концепции (2004–2007 г.г.) Палатой было подготовлено и внесено в органы государственной власти 29 проектов федеральных законов, в Государственную Думу направлено 47 пакетов поправок и 181 заключение по законопроектам.

Следует отметить, что далеко не все предложения, содержащиеся в Концепции, удалось реализовать. Многие положения, сохраняющие актуальность, нашли отражение и в новом документе.

Теперь хотелось бы более подробно рассказать о Концепции на период до 2012 года. Ее главной особенностью является то, что она ориентирована на качественно иной период экономического развития страны – период экономического роста, диверсификации экономики, опережающего развития инновационной сферы. В этом ее главное отличие от предыдущего документа, который подготавливался на фоне завершения работы по преодолению в России последствий экономического кризиса конца 90-х годов.

В 2009 году Концепция была переработана и издана в новой редакции. Это было вызвано необходимостью актуализировать ряд предложений Палаты по совершенствованию законодательства, а также внести коррективы, исходя из вновь возникших задач по преодолению последствий мирового экономического кризиса.

Что касается структуры Концепции, то она состоит из 6 глав и 38 разделов. При этом наиболее объемной по содержанию является первая глава документа с названием «Совершенствование правовой основы предпринимательской деятельности». В данную главу включены предложения институционального характера, которые направлены, в частности, на развитие и совершенствование корпоративного, налогового, антимонопольного законодательства, законодательства об интеллектуальной собственности, о техническом регулировании, банкротстве, собственности и приватизации, о финансовых рынках, рекламе, защите окружающей среды и т.д. В этой главе особое место занимают предложения Палаты по вопросам систематизации предпринимательского законодательства.

Большое внимание при подготовке Концепции уделено вопросам совершенствования налогового законодательства. В этой сфере Палата выделяет следующие приоритетные направления: активное налоговое стимулирование промышленного развития России; ослабление общей налоговой нагрузки путем постепенного снижения; введение «инвестиционной льготы» по налогу на прибыль организаций; налоговое стимулирование инновационной сферы, малого и среднего бизнеса; упрощение бухгалтерской и налоговой отчетности предприятий.

Особое место в Концепции занимает раздел, посвященный законодательству о развитии малого и среднего бизнеса. Предложения Палаты здесь в основном сконцентрированы на создании системы законодательных актов, направленных на реализацию концептуальных положений нового базового закона «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации». Среди основных выделены вопросы кредитования, налогового стимулирования, а также снятие административных барьеров для развития бизнеса.

В разделе Концепции, посвященном законодательству об инвестициях и инвестиционной деятельности, ТПП России формулирует свои законодательные предложения, которые направлены на создание равных конкурентных условий для инвесторов, свертывание практики избыточного вмешательства в дела бизнеса, повышение прозрачности процедур отбора инвестиционных проектов.

Пристальное внимание при подготовке данной главы документа было уделено и вопросам государственного регулирования в сфере экономики. Сформулированы законодательные предложения, направленные на дебиюрократизацию экономической деятельности, дальнейшее совершенствование механизмов обеспечения прав и законных интересов бизнеса при осуществлении государственного контроля (надзора).

Ряд интересных положений содержится в разделе, посвященном вопросам национальной безопасности Российской Федерации в социально-экономической сфере и обеспечению безопасности предпринимательской деятельности. В нем раскрывается роль торгово-промышленных палат и предпринимательства по поддержанию социально-экономической стабильности, противодействию вызовам и угрозам, в том числе терроризму и организованной преступности, противоправным поглощениям («рейдерству»), коррупции.

В разделе, посвященном правосудию в экономической сфере, особое внимание уделено совершенствованию процессуального законодательства, развитию альтернативных способов разрешения экономических споров.

Глава вторая Концепции посвящена законодательству, регулирующему отдельные сферы предпринимательской деятельности. В ней затрагиваются такие перспективные и важные для экономики страны направления как развитие транспортной инфраструктуры, топливно-энергетического сектора, потребительского рынка, страхования, аграрной сферы, жилищно-коммунального хозяйства и ряд других. В отдельный раздел Концепции выделены предложения Палаты по вопросам нормативно-правового обеспечения выставочно-ярмарочной деятельности.

Центральное место в этой главе занимает раздел, посвященный законодательному обеспечению развития инновационной деятельности. В числе предложений Палаты – подготовка базовых законов «Об инновационной системе Российской Федерации», «О венчурной деятельности», пакета нормативных правовых актов, направленных на реализацию или уточнение отдельных положений новой части IV Гражданского кодекса РФ, а также совершенствование финансовых и иных инструментов поддержки инновационной сферы. В отдельное направление выделены предложения по дальнейшему совершенствованию законодательства, регулирующего создание бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения результатов интеллектуальной деятельности.

Традиционно Палата уделяет большое внимание вопросам правового регулирования внешнеэкономической деятельности и международного экономического сотрудничества. Им посвящена третья глава документа, в которой сформулированы предложения по совершенствованию таможенного законодательства, законодательства о внешней торговле. Одним из важнейших направлений определяется также развитие правовой базы приграничного сотрудничества.

В четвертой главе Концепции рассматриваются вопросы трудового законодательства и пенсионной реформы. Акцент здесь сделан на решение проблемы низкой заработной платы, подготовку кадров, развитие рынка труда и повышение мобильности рабочей силы, а также на развитие и повышение роли социально-партнерских отношений в сфере труда.

Пятая глава документа посвящена правовому регулированию в сфере информации и информатизации. В числе наиболее важных предложений – принятие нормативно-правовых ак-

тов по вопросам регулирования сети Интернет, федеральных законов «Об электронной торговле», «Об электронном документе», «Об основах информационной безопасности».

Завершающей является глава «Реализация полномочий торгово-промышленных палат в правовой сфере». Она посвящена общим вопросам осуществления торгово-промышленными палатами публичных функций, в том числе перспективам передачи им на аутсорсинг ряда избыточных государственных функций или услуг. Подчеркивается роль ТПП России в обобщении практики внешнеэкономической деятельности, информировании делового сообщества об обычаях торгового оборота на внешнем рынке, внедрении современных форм и методов заключения внешнеторговых контрактов.

Следует отметить, что в каждом разделе Концепции содержится анализ состояния, основные тенденции и проблемы развития законодательства, регулирующего предпринимательскую деятельность, а также конкретные предложения по его совершенствованию. Завершает каждый раздел список нормативных правовых актов, находящихся на рассмотрении в Правительстве Российской Федерации, внесенных в Государственную Думу или подлежащих разработке.

Положения Концепции развития законодательства Российской Федерации до 2012 года, несомненно, будут востребованы государственными структурами в законотворческом процессе, а их своевременная реализация принесет весомую практическую помощь предпринимательскому сообществу.

Президент ТПП России



Е. Примаков

1. Совершенствование правовой основы предпринимательской деятельности

1.1. Вопросы систематизации и совершенствования предпринимательского законодательства

1.1.1. Оценка ситуации и основные результаты работы ТПП России

За последние десятилетия российское законодательство о предпринимательской деятельности претерпело значительные изменения в части создания правовых условий для развития рыночных отношений. В настоящее время налицо актуальная задача систематизации законодательства, регулирующего предпринимательскую деятельность. Целью такой работы является создание правовыми методами более благоприятных условий для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности. При этом основной задачей можно определить совершенствование механизма правового регулирования.

Органами государственной власти проведена определенная работа по систематизации отдельных отраслей российского законодательства. Приняты кодифицированные акты, регулирующие строительную деятельность (Градостроительный кодекс Российской Федерации), морские перевозки и перевозки внутренним водным транспортом (Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации, Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации). ТПП России проводила экспертизу данных актов.

Отдельно необходимо сказать о части IV Гражданского кодекса РФ, являющейся результатом систематизации многочисленных разрозненных норм, регулирующих отношения в сфере интеллектуальной собственности. Данный кодифицированный акт был разработан при активном участии ТПП России с целью приведения российского законодательства об интеллектуальной собственности в соответствие со стандартами Соглашения ВТО о торговых аспектах интеллектуальной собственности (ТРИПС), являющегося важнейшей частью нормативной базы ВТО. Часть IV Гражданского кодекса РФ вступила в силу с 1 января 2008 года.

Также приняты федеральные законы, не являющиеся предметами кодификации, но устанавливающие четкую регламентацию и принципы деятельности в отдельных сферах предпринимательства. К таким законам, в первую очередь, следует отнести Федеральный закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», разработанный при непосредственном участии ТПП России.

Помимо совершенствования внутреннего российского законодательства, также ведутся работы по международной унификации правовых норм, регулирующих предпринимательскую деятельность и вопросы, так или иначе связанные с ней. В частности, ведется работа над проектом Кодекса Таможенного Союза России, Белоруссии и Казахстана.

В рамках ЕврАзЭС ведется подготовка проекта Торгового кодекса этой международной организации. Данный документ призван унифицировать правовое регулирование отношений, возникающих между покупателями и продавцами (изготовителями) при продаже товаров (оказании услуг). Несмотря на то, что сама идея унификации норм, регулирующих отношения в сфере торговли, является достаточно разумной и актуальной, Торговый кодекс ЕврАзЭС в его нынешней редакции требует доработки.

1.1.2. Наиболее актуальные задачи и проблемы, подлежащие решению

При всей важности систематизации предпринимательского законодательства, нельзя не обратить внимание на концептуальные проблемы, с которыми сопряжена эта работа.

Так, в отечественной законодательной практике традиционно преобладает подход, направленный на сохранение формального единства частного права. В настоящее время авторы действующего Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) и активные сторонники монизма в частном праве во многом определяют правовую политику по вопросам совершенствования и кодификации гражданского законодательства.¹

За время применения единого ГК РФ сложилась определенная система регулирования, приняты специальные законы, наработана правоприменительная практика. В связи с этим коренная ломка с трудом сложившейся законодательной системы и усложнение ее дополнительной надстройкой в виде Предпринимательского кодекса представляется не вполне целесообразной.

Таким образом, основные усилия в области систематизации предпринимательского законодательства предлагается сосредоточить на следующем направлении. Первыми шагами по систематизации предпринимательского законодательства должны стать консолидация и инкорпорация (подготовка свода федеральных законов) по таким направлениям, как:

- финансовые отношения;
- техническое регулирование;
- страховое дело;
- несостоятельность (банкротство);
- промышленная политика;
- банковское дело;
- энергетическая политика;
- инвестиционная деятельность;
- антимонопольное регулирование;
- внешнеэкономическая деятельность.

Одним из наиболее крупных направлений систематизации может стать финансовая сфера. В данной сфере необходим **закон «О финансах юридических лиц»**. Данный документ должен объединить в одном документе законодательство об аудите и бухгалтерском учете. Учитывая, что публично-правовые акты в финансовой сфере практически полностью кодифицированы (приняты Бюджетный, Налоговый, Таможенный кодексы Российской Федерации), предложенная выше систематизация представляется стратегически необходимой.

Необходимо также систематизировать нормы об основных предпринимательских договорах – лизинге и факторинге. Эти правовые конструкции играют важнейшую роль в современном бизнесе и обладают неоспоримыми преимуществами. Они позволяют модернизировать производственные мощности при существенной экономии средств. Если Федеральный закон «О финансовой аренде (лизинге)» уже существует, то нормативный правовой акт, призванный урегулировать факторинговую деятельность, только планируется разработать. ТПП России активно взаимодействует в данной области с предпринимательским сообществом.

Целесообразно консолидировать законодательство о техническом регулировании, объединив Федеральный закон «О техническом регулировании» и технические регламенты, принимаемые в форме федеральных законов, в **Свод законов о техническом регулировании**.

Еще одним направлением систематизации предлагается страховое дело. В этой связи первым этапом могло бы стать издание консолидированного **закона «О страховании»**, включающего все существующие законодательные акты об обязательном и добровольном страховании. На втором этапе ТПП России полагает целесообразным внести предложение о разработке **Страхового кодекса**.

¹ В их числе можно назвать ведущих членов Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства В.Ф. Яковлева, А.Л.Маковского, В.В. Витрянского, Е.А. Суханова и др.

Одним из наиболее важных направлений систематизации представляется законодательство о банкротстве. В этой связи предлагается рассмотреть вопрос о разработке и принятии в будущем **Кодекса несостоятельности (банкротства)**.

Требуется систематизации **законодательство о промышленном развитии**. В настоящее время в Государственной Думе находятся два законопроекта, которые призваны урегулировать правоотношения хозяйствующих субъектов и государственных органов, возникающие в сфере промышленного производства. Это проект федерального закона № 98281-5 «О национальной промышленной политике в Российской Федерации» и проект федерального закона № 75357-5 «О промышленном развитии Российской Федерации до 2020 года и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Предмет регулирования обоих законопроектов однороден: они устанавливают принципы взаимоотношений хозяйствующих субъектов и органов государственной власти, основы государственной политики в сфере промышленного производства. Указанные законопроекты разработаны при непосредственном участии ТПП России.

В сфере банковского законодательства полагаем возможным приступить сразу к стадии его кодификации. Итоговым документом может стать **Банковский кодекс**, объединяющий Федеральный закон «О банках и банковской деятельности», Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле» и другие законы. Банковский кодекс должен в понятийном аппарате изначально быть унифицированным со Сводом законов о финансах юридических лиц.

Важным направлением систематизации предпринимательского законодательства ТПП России предлагает **закон «О порядке ценообразования»**. В данном нормативном правовом акте нашли бы отражение нормы публично-правового характера, устанавливающие принципы и порядок регулирования тарифов на услуги естественных монополий, ЖКХ и методы определения ценовой политики в иных отраслях хозяйствования. Такой закон позволил бы установить более честные и прозрачные правила ценообразования в различных отраслях экономики, унифицировать существующие методы тарифного регулирования. В перспективе возможна разработка отдельного Энергетического кодекса, который включал бы в себя правила ценообразования в области электроэнергетики, правила и принципы деятельности электроэнергетических компаний, их взаимоотношений с потребителями.

Представляется, что систематизации подлежат нормы об инвестиционной деятельности. Продуктом систематизации в данном случае должен стать единый федеральный закон **«Об инвестиционной деятельности»**, который мог бы объединить Федеральный закон «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации», Федеральный закон «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» и нормы иных законодательных актов в части инвестиций.

Что касается создания в будущем единого **Предпринимательского кодекса**, то представляется, что данная идея в свете существующих проблем концептуального характера в ближайшее время вряд ли будет реализована. При этом анализ законодательства и практики работы системы арбитражных судов Российской Федерации показывает объективное отличие предпринимательских отношений от общегражданских и доказывает наличие большого числа противоречий в предпринимательском законодательстве. Таким образом, несмотря на доминирование позиции сторонников монизма частного права, российская правовая наука и практика в целом содержат понимание комплексности предпринимательского законодательства, формирования на его основе подотрасли предпринимательского права и необходимости систематизации предпринимательского законодательства.

Достаточно дискуссионными представляются также вопросы торгового права. Необходимо уяснить, что следует понимать под торговым правом, каким должен быть его предмет регулирования. В европейских правовых порядках с дуализмом частного права торговое право является синонимом права предпринимательского, то есть предметом его регулирования являются отношения, связанные с осуществлением предпринимательской деятельности. Поскольку российское частное право придерживается принципа монизма, о чем говорилось выше, торгового права как отрасли права в указанном смысле в России не существует.

Следует отметить, что в декабре 2009 года принят **Федеральный закон «О государственном регулировании торговой деятельности в Российской Федерации»**. ТПП России принимала активное участие в работе по данному документу: направляла экспертные заключения, вносила поправки, многие из которых были учтены, участвовала в работе различных экспертных советов при профильных министерствах и комитетах Государственной Думы.

Закон вступает в силу с 1 февраля 2010 года и призван установить четкие и прозрачные правила взаимоотношений всех участников торговой деятельности – производителей, поставщиков, торговых сетей, обеспечить баланс их интересов.

Список проектов законодательных актов, подлежащих разработке и принятию:

№	Наименование	Состояние
1.	Свод законов «О финансах юридических лиц»	требует разработки
2.	«О факторинге»	требует разработки
3.	Свод законов о техническом регулировании	требует разработки
4.	Страховой кодекс	требует разработки
5.	Кодекс несостоятельности (банкротства)	требует разработки
6.	№ 98281-5 «О национальной промышленной политике в Российской Федерации»	дата рассмотрения не определена
7.	№ 75357-5 «О промышленном развитии Российской Федерации до 2020 года и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»	дата рассмотрения не определена
8.	Банковский кодекс	требует разработки
9.	«О порядке ценообразования»	требует разработки
10.	«Об инвестиционной деятельности»	требует разработки

1.2. Законодательство о развитии малого и среднего предпринимательства

1.2.1. Оценка ситуации и основные итоги работы ТПП России

Законодательством большинства развитых стран малый бизнес определен в качестве особого субъекта государственного регулирования. Действующая в настоящее время в Российской Федерации нормативная правовая база регулирования и государственной поддержки малого предпринимательства не обеспечивает в полной мере правового решения проблем, стоящих на пути развития малого предпринимательства. Вместе с тем малый бизнес является рыночным институтом, обеспечивающим решение экономических и социальных задач, в том числе формирование конкурентной среды, насыщение рынка товарами и услугами, обеспечение занятости, увеличение налоговых поступлений в бюджеты всех уровней (в первую очередь – в местные и региональные бюджеты).

Торгово-промышленной палатой Российской Федерации большое внимание уделялось законодательному обеспечению развития малого и среднего бизнеса. В период с 2008 по 2009 годы ТПП России посредством разработки соответствующих законодательных инициатив удалось разрешить ряд проблем в этой сфере и улучшить положение малых и средних предприятий:

- до 60 млн. руб. увеличен предельный размер годового дохода, позволяющий применять упрощенную систему налогообложения (до 45 млн. руб. – размер дохода за 9 месяцев);
- в отношении плательщиков единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности отменена обязанность применять контрольно-кассовую технику (Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 162-ФЗ «О внесении изменения в статью 2 Федерального закона «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт»). Взамен по требованию покупателя (клиента) должен быть выдан товарный чек либо иной документ, подтверждающий передачу денежных средств, в момент оплаты товара (работы, услуги). За отказ в выдаче такого документа предусмотрена административная ответственность.

Особо следует отметить Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ «**О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации**», вступивший в силу с 1 января 2008 года. Данный Закон был разработан при непосредственном участии ТПП России.

Принятие и вступление в силу нового Закона стало знаменательным событием для всего малого и среднего предпринимательства.

Закон направлен на создание благоприятных условий и стимулирование их развития для субъектов малого и среднего предпринимательства (далее – МСП).

В Законе установлены определенные критерии для отнесения хозяйствующих субъектов к категориям средних, малых и микропредприятий, полномочия различных органов государственной власти Российской Федерации и органов местного самоуправления, определяют основные виды поддержки субъектов МСП, в том числе, финансовая, информационная и др. Закон нацелен на создание единого правового пространства в сфере поддержки развития МСП, упорядочение требований к конкретным видам и формам поддержки, а также установлению четких критериев, которым должны соответствовать субъекты МСП – получатели поддержки.

При обсуждении проекта данного закона Государственной Думой был учтен ряд предложений ТПП России (всего 13), направленных на закрепления на законодательном уровне возможности предоставления консультационной поддержки малым и средним предприятиям; наделения региональных органов государственной власти полномочиями по содействию в развитии международного сотрудничества субъектов МСП, а также по финансированию НИОКР работ по проблемам развития субъектов МСП; регламентации сроков рассмотрения региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления обращений субъектов МСП о предоставлении поддержки различных форм; включения в перечень объектов инфраструктуры поддержки субъектов МСП гарантийных и венчурных фондов и другие.

Помимо федеральных программ поддержки малого и среднего предпринимательства Закон предусматривает разработку и принятие аналогичных программ на региональном уровне, наделяя соответствующими полномочиями органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Имеющаяся региональная нормативно-правовая база была разработана и принята на основе Федерального закона от 14 июня 1995 года № 88-ФЗ «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации», утратившего силу с 1 января 2008 года. Таким образом, возникла необходимость разработки новых или внесения поправок в имеющиеся нормативные правовые акты, регламентирующие оказание государственной поддержки хозяйствующим субъектам – субъектам МСП.

В этой связи в 2008 году ТПП России был разработан **Модельный проект закона субъекта Российской Федерации «О развитии малого и среднего предпринимательства в субъекте Российской Федерации»**. Законопроект содержит ряд положений предусматривающих разграничение полномочий органов исполнительной власти, а также ряд полномочий, которые могут быть переданы органам местного самоуправления, по оказанию поддержки субъектам МСП. В законопроекте регламентирован порядок разработки программ поддержки, а также содержится ряд положений законопроекта посвященных различным видам поддержки, которые могут применяться в отношении субъектов МСП и организаций, образующих инфраструктуру поддержки субъектов МСП.

При подготовке законопроекта были учтены предложения территориальных торгово-промышленных палат, а также Национального института системных исследований проблем предпринимательства (НИСИПП).

В ряде субъектов Российской Федерации данный законопроект был использован в качестве базового при подготовке нового регионального законодательства о развитии малого и среднего предпринимательства.

Другим важным событием стало принятие Федерального закона от 22 июля 2008 года № 159-ФЗ **«Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»**. Закон вступил в силу с 1 января 2009 года. ТПП России принимала активное участие в работе над проектом данного закона.

Закон направлен на оказание адресной государственной поддержки предприятиям малого бизнеса посредством установления для них специального внеконкурсного способа приватизации – выкупа арендованного ими государственного или муниципального имущества. Однако реализация заложенного в Законе механизма имущественной поддержки субъектов МСП затруднялась рядом обстоятельств. В частности, установленный в Законе критерий добросовестности (надлежащее перечисление арендной платы за все время аренды) буквально вычеркнул огромное количество предпринимателей из числа возможных «претендентов» на преимущественное право выкупа арендуемого ими государственного и муниципального недвижимого имущества. Также препятствием в реализации Закона был минимальный (трехлетний) период аренды объекта недвижимости в аренде, который давал право на указанную льготу.

Для решения данных проблем был принят Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 149-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Этим Законом был снижен минимальный срок аренды для приобретения преимущественного права выкупа до двух лет, а также уточнен критерий «добросовестности» арендатора. Согласно Закону предприниматель сможет воспользоваться преимущественным правом выкупа, если у него отсутствует задолженность по арендной плате, неустойкам (штрафам, пеням) за аренду такого имущества на день заключения договора купли-продажи арендуемого имущества либо на день подачи субъектом малого и среднего предпринимательства заявления о реализации преимущественного права на приобретение арендуемого имущества. Кроме того, Законом исключаются нормы, обязывающие помимо договора купли-продажи выкупаемого имущества заключать договор залога такого имущества.

Следует отметить, что ТПП России неоднократно поднимала вопрос о необходимости изменения условий на приобретение преимущественного права выкупа субъектами малого и среднего предпринимательства арендуемого ими недвижимого государственного и муниципального имущества.

Помимо этого, в 2008 году был принят пакет Законов, упорядочивающих проверки предпринимателей.

Так, Федеральным законом от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ **«О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного и муниципального контроля (надзора)»** вводится уведомительный порядок начала предпринимательской деятельности для ее отдельных видов. В частности, Закон предусматривает обязанность предпринимателя направлять в уполномоченные контрольные органы уведомление о соответствии его деятельности установленным требованиям. Такое уведомление предприниматель должен будет направлять после государственной регистрации в качестве юридического лица или индивидуального предпринимателя и до начала осуществления предпринимательской деятельности. Одновременно Законом устанавливается перечень видов деятельности, не требующих предварительного уведомительного порядка.

Кроме того, Законом вводится новый порядок проведения планового контроля. Устанавливается два вида проверок: документарные и выездные, при этом выездная проверка осуществляется только в случаях, когда проведение документарной проверки недостаточно для установления фактов нарушений действующего законодательства. В отношении всех видов предпринимательской деятельности, согласно Закону, плановый контроль должен осуществляться не более, чем один раз в три года. Устанавливаются временные ограничительные сроки проведения проверок субъектов малого бизнеса – общее время проведения органом государственного или муниципального контроля выездной проверки в течение календарного года не должно будет превышать семидесяти часов для малого предприятия и пятнадцати часов для микропредприятия.

Устанавливается, что в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства внеплановые выездные проверки могут проводиться только после согласования с прокурором субъекта РФ, на территории которого осуществляется деятельность предпринимателя.

Одновременно Федеральным законом от 26 декабря 2008 года № 293-ФЗ «**О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части исключения внепроцессуальных прав органов внутренних дел Российской Федерации, касающихся проверок субъектов предпринимательской деятельности**» были ограничены права сотрудников органов внутренних дел на проведение проверок предпринимателей: сотрудники органов внутренних дел не смогут производить осмотр производственных, складских, торговых, служебных помещений, а милиция не будет иметь права досматривать транспортные средства, изучать документы, отражающие финансовую, хозяйственную, предпринимательскую и торговую деятельность, требовать предоставления в пятидневный срок копий документов, изымать образцы сырья, продукции и товаров.

Закон существенно сократил перечень оснований для проверок. Так, проверки могут быть проведены только при наличии информации о реальной угрозе жизни и здоровью людей, а также государственной, военной, экономической или экологической безопасности. При этом должностные лица ОВД должны будут проводить мероприятия, направленные на пресечение правонарушений и преступлений, только в соответствии с процедурами, предусмотренными уголовно-процессуальным кодексом и кодексом об административных правонарушениях. Главной новеллой Закона является запрет для органов внутренних дел на самостоятельное принятие решения о проведении налоговых проверок. В соответствии с документом, милиция сможет принимать участие в налоговых проверках только по запросам налоговых органов и в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

Закон также предусматривает, что при изъятии в ходе проверок любых документов с них должны быть сделаны копии, а в случае возникновения ситуаций, когда копии нельзя сделать сразу на месте, они должны быть переданы предпринимателю в течение пяти дней. В случае же, если по каким-либо причинам в течение пяти дней копии передать невозможно, они должны быть высланы в течение трех дней по почте заказным почтовым отправлением.

В качестве важного шага по развитию малого и среднего бизнеса можно выделить принятие Федерального закона от 18 июля 2009 года № 190-ФЗ «**О кредитной кооперации**». Данный Закон направлен на решение проблемы, связанной с кредитованием субъектов малого и среднего предпринимательства, что особенно важно в условиях кризиса, и имеет определенное значение для расширения возможностей по развитию собственного бизнеса. ТПП России последовательно выступала за скорейшее принятие данного Закона, направляла свою позицию.

Законом определяются правовые основы создания и деятельности кредитных потребительских кооперативов различных видов и уровней, союзов (ассоциаций) и иных объединений кредитных потребительских кооперативов (за исключением сельскохозяйственных потребительских кооперативов и их объединений), в том числе саморегулируемых организаций. В частности, Закон устанавливает три вида кредитных кооперативов:

- 1) кредитный потребительский кооператив (далее – кредитный кооператив) – добровольное объединение физических и (или) юридических лиц на основе членства и по территориальному, профессиональному и (или) иному принципу в целях удовлетворения финансовых потребностей членов кредитного кооператива (пайщиков);

- 2) кредитный потребительский кооператив граждан – кредитный кооператив, членами которого являются исключительно физические лица;
- 3) кредитный кооператив второго уровня – кредитный кооператив, членами которого являются исключительно кредитные кооперативы; Кредитные кооперативы второго уровня создаются не менее чем пятью кредитными кооперативами на основе членства по территориальному (региональному, межрегиональному, федеральному) или иному принципу.

Деятельность кредитного кооператива согласно Закону состоит в организации финансовой взаимопомощи членов кредитного кооператива посредством объединения паев и привлечения денежных средств членов кредитного кооператива и иных денежных средств, а также путем размещения указанных денежных средств путем предоставления займов членам кредитного кооператива для удовлетворения их финансовых потребностей.

Кроме того, в настоящее время в Минэкономразвития России ведется разработка проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О финансовой аренде (лизинге)» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», направленного на совершенствование законодательного регулирования института финансовой аренды (лизинга). Следует отметить, что в данном законопроекте учтен ряд инициатив ТПП России в части закрепления внесудебного порядка изъятия имущества, находящегося в финансовой аренде (лизинге), уточнения отдельных положений Закона, закрепления судебных гарантий защиты прав организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, и др.

1.2.2. Наиболее актуальные задачи и проблемы, подлежащие решению

Остается ряд нерешенных проблем, среди которых и административные барьеры, и отсутствие достаточных статистических данных об объемах деятельности субъектов МСП и их спецификации и другие.

Для обеспечения эффективного развития малого и среднего предпринимательства необходимо совершенствование законодательства по направлениям, связанным с налогообложением, упрощением форм ведения бухгалтерской отчетности, приобретением и использованием контрольно-кассовой техники, проведением контрольно-надзорных мероприятий (проверок), приватизацией государственного и муниципального имущества, доступом к финансовым ресурсам, специальным регулированием отдельных видов деятельности.

1. Налогообложение субъектов малого и среднего предпринимательства²

В целях поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства в условиях финансового кризиса за последнее время в Российской Федерации был принят ряд важных законодательных решений, направленных на снижение налогового бремени для налогоплательщиков, упрощение процедуры налогообложения и администрирования, расширение возможностей малого бизнеса по переходу на упрощенную систему налогообложения и др.

Однако принятые меры, на наш взгляд, не в полной мере устраняют существующие в налоговой системе сдерживающие факторы, которые не позволяют в необходимых объемах наращивать предпринимательскую активность и обеспечивать устойчивые темпы экономического роста.

Можно выделить следующие общие задачи и проблемы, подлежащие решению:

- ослабление общей налоговой нагрузки на малый и средний бизнес путем постепенного снижения ставок, введения дополнительных льгот, совершенствования специальных налоговых режимов;
- создание благоприятных налоговых условий для развития малого и среднего предпринимательства,
- усиление налогового стимулирования малых и средних инновационных предприятий;
- улучшение налогового администрирования и снижение издержек налогоплательщиков на обслуживание налоговых органов, включая упрощение процедур обжалования решений налоговых органов;

² Более подробно вопросы совершенствования налогообложения субъектов малого и среднего предпринимательства изложены в Разделе 1.9. Концепции

– упрощение и сближение бухгалтерской и налоговой отчетности предприятий и др.

Федеральным законом от 19 июля 2009 года № 204-ФЗ «**О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации**» увеличиваются предельные размеры доходов налогоплательщиков, позволяющие применять упрощенную систему налогообложения. Так, с 1 января 2010 года Закон устанавливает сумму годового дохода налогоплательщика, при превышении которого организации и индивидуальные предприниматели теряют право применять УСН, в размере 60 млн. рублей. Причем этот показатель установлен без возможности корректировать на коэффициент-дефлятор. По истечении трехлетнего периода предусматривается восстановление действующего порядка применения УСН.

Следует отметить, что проект данного Закона был разработан ТПП России и изначально предполагал увеличение предельных значений дохода на постоянной основе с ежегодной индексацией на коэффициент-дефлятор.

Данная проблема имеет и другой аспект. 12 мая 2009 года Высший Арбитражный Суд Российской Федерации (далее – ВАС России) принял Постановление № 12010/08 по вопросу о применении коэффициента-дефлятора при исчислении предельных величин дохода налогоплательщиков по упрощенной системе налогообложения.

По мнению ВАС России, требования статьи 346¹² НК РФ, предусматривающие индексирование не только на коэффициент-дефлятор, устанавливаемый ежегодно на каждый следующий календарный год, но и на коэффициенты-дефляторы, которые применялись ранее, являются императивными. При этом приказы Минэкономразвития России, устанавливающие данные коэффициенты-дефляторы, не содержат каких-либо указаний на то, что они рассчитаны с учетом размеров предыдущих.

Возникшую правовую коллизию, на наш взгляд, повлекло ошибочное применение нормы НК РФ Минэкономразвития России при установлении коэффициента-дефлятора. Устанавливаемый им коэффициент, по нашему мнению, есть ни что иное, как произведение индексов потребительских цен за каждый год (начиная с 2006 года).

Однако необходимых изменений ни в НК РФ, ни в акты Минэкономразвития России внесено не было. Вместе с тем Минфин России опубликовал разъяснения по данному вопросу (Письмо от 7 октября 2009 года № 03-11-06/2/203), противоречащие позиции ВАС России.

В связи с этим полагаем необходимым до истечения указанного трехлетнего срока вернуться к вопросу о величине предельного дохода в целях применения УСН. Полагаем, что этот показатель на 2013 год должен быть не менее 70–80 млн. руб.

Другим проблемным вопросом является установленное в подпункте 1 пункта 3 статьи 346¹² НК РФ ограничение, согласно которому УСН не вправе применять предприятия, имеющие филиалы и (или) представительства.

Необходимо иметь в виду, что представительство не осуществляет финансово-хозяйственную деятельность, а в соответствии со статьей 55 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации лишь представляет интересы юридического лица. Указанное выше «представление интересов» используется хозяйствующими субъектами для изучения конъюнктуры рынков, поиска возможных партнеров, рекламы своей продукции, продвижения на региональных рынках оказываемых услуг, в других целях, направленных на развитие бизнеса.

Как показывает практика, довольно значительное количество малых предприятий фактически имеет представительства в различных субъектах Российской Федерации, не регистрируя их в официальном порядке. Многие малые предприятия хотят открыть официальные представительства, но не решаются этого делать в связи с возникающей в силу закона необходимостью перехода на общую систему налогообложения.

Таким образом, наличие в законодательстве ограничения по применению УСН для субъектов малого предпринимательства, имеющих представительства, является избыточным и, несомненно, сдерживает развитие малого предпринимательства в Российской Федерации.

В этой связи предлагается разрешить малым предприятиям переходить на УСН при наличии у них обособленных подразделений в виде представительств. Данная мера, на наш взгляд,

будет способствовать выходу малого бизнеса «из тени», снятию излишних барьеров и искусственных ограничений для его функционирования и развития.

2. Снижение финансовой нагрузки на субъекты малого и среднего предпринимательства в связи с заменой единого социального налога страховыми взносами

В июле 2009 года были приняты федеральные законы, направленные на развитие системы обязательного социального страхования и совершенствование пенсионной системы:

Федеральный закон от 24 июля 2009 года № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования»;

Федеральный закон от 24 июля 2009 года № 213-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования».

В соответствии с указанными Законами с 1 января 2010 года единый социальный налог (далее – ЕСН) заменяется страховыми взносами на обязательное социальное страхование. При этом в 2010 году общая ставка страховых взносов сохраняется на прежнем уровне – 26% от фонда оплаты труда (далее – ФОТ), а с 1 января 2011 года страховые взносы повысятся до 34 % от ФОТ.

Принятые Законы существенно увеличивают совокупную финансовую нагрузку на ряд организаций малого бизнеса, использующих специальные налоговые режимы, в частности, на налогоплательщиков, применяющих упрощенную систему налогообложения и уплачивающих единый налог на вмененный доход (далее – УСН и ЕНВД). Это обусловлено тем, что для плательщиков, применяющих общий режим налогообложения, полностью отменяется ЕСН, тогда как для плательщиков, применяющих УСН и ЕНВД, доля отчислений во внебюджетные фонды, установленная статьей 146 Бюджетного кодекса Российской Федерации, не исключается из общей массы налоговых обязательств, а лишь перераспределяется между региональными и муниципальными бюджетами. Кроме того, для отдельных налогоплательщиков (например, плательщиков, применяющих единый сельскохозяйственный налог и др.) на период с 2011 по 2014 годы предусматривается поэтапное введение страховых взносов, в то время как на плательщиков, применяющих УСН и ЕНВД, данное правило не распространяется, а налоговая нагрузка возрастает одновременно с 2011 года.

Таким образом, для налогоплательщиков, применяющих УСН и ЕНВД, с 1 января 2011 года общая ставка страховых взносов увеличивается на 20% от ФОТ, что ставит их в неравное положение по сравнению с иными налогоплательщиками. Причем для плательщиков, применяющих общий режим налогообложения, ставка страховых взносов увеличится на 8%, для плательщиков, в отношении которых предусмотрены льготные ставки страховых взносов (применяющих единый сельскохозяйственный налог и др.) – на 6,2% (в 2011–2012 годах) и 13,1% (в 2013–2014 годах).

В результате с 1 января 2011 года для предпринимателей, применяющих УСН и ЕНВД, финансовая нагрузка одновременно увеличится в 2,4 раза. Тогда как для плательщиков, применяющих общий режим налогообложения, увеличение финансовой нагрузки произойдет в 1,3 раза, а для плательщиков, применяющих единый сельскохозяйственный налог в 1,4 раза (в 2011–2012 годах) и 1,9 раза (в 2013–2014 годах) соответственно.

В связи с этим в целях снижения финансовой нагрузки для налогоплательщиков, применяющих УСН и ЕНВД, предлагается снизить налоговые ставки по данным налоговым режимам:

- ставку УСН снизить до 5% (при объекте обложения – «доходы») и до 13% (при объекте обложения – «доходы, уменьшенные на расходы») (сейчас соответственно 6 и 15%);
- ставку ЕНВД снизить до 13% (сейчас 15%).

Кроме того, предлагается распространить на плательщиков УСН и ЕНВД льготные размеры страховых взносов на переходный период 2011–2014 годов: 20,2% на 2011 и 2012 года, 27,1 % на 2013 и 2014 года (по аналогии с плательщиками единого сельскохозяйственного налога). Соответствующий проект закона разработан ТПП России.

3. Упрощение отчетности субъектов малого и среднего предпринимательства

В настоящее время плательщики единого налога на вмененный доход обязаны вести бухгалтерский учет аналогично налогоплательщикам, находящимся на обычном режиме налогообложения, что ставит их в неравные условия с налогоплательщиками, применяющими упрощенную систему налогообложения.

В связи с этим предлагается внести дополнения в статью 346.26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и статью 4 Федерального закона «О бухгалтерском учете», предусмотрев освобождение налогоплательщиков единого налога на вмененный доход от обязанности ведения бухгалтерского учета в полном объеме, заменив ее обязанностью ведения книги учета доходов и расходов по аналогии с плательщиками, применяющими упрощенную систему налогообложения. Соответствующий проект федерального закона (№ 205494-5) внесен в Государственную Думу депутатами В.А. Головневым, Е.В. Паниной и др. Однако профильным Комитетом Государственной Думы данный законопроект рекомендован к отклонению.

Вместе с тем Минфином России разработан проект новой редакции Федерального закона «О бухгалтерском учете». Проект предусматривает освобождение от обязанности ведения бухучета в полном объеме лишь для индивидуальных предпринимателей. Причем налогоплательщики, применяющие упрощенную систему налогообложения и освобожденные в настоящее время от такой обязанности, согласно проекту будут обязаны вести бухучет в общем порядке.

4. Снижение административных барьеров

Довольно острая проблема для субъектов малого и среднего предпринимательства состоит в чрезмерности административных барьеров. Затраты субъектов малого предпринимательства, связанные с преодолением административных барьеров, по-прежнему остаются на высоком уровне и составляют до 10% выручки от реализации. Для сравнения, в Германии данные расходы составляют 3,5% от прибыли предприятия.

Для ее решения в период 2008–2009 гг. был принят пакет федеральных законов, которые упоминались выше. Вместе с тем ряд проблемных вопросов остался не решенным. Так, на рассмотрении Государственной Думы находится проект федерального закона № 273422-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», внесенный депутатами В.А. Головневым, Н.А. Ермаковой и др.

Законопроект направлен на дополнительное совершенствование системы организации государственного контроля (надзора), муниципального контроля и последовательное снижение административных барьеров в сфере предпринимательской деятельности. В частности, законопроект предусматривает ограничение общего срока проведения плановых выездных проверок в отношении одного субъекта малого предпринимательства. Так, согласно законопроекту такой срок не может превышать пятидесяти часов для малого предприятия и пятнадцати часов для микропредприятия в год.

Законопроектом предлагается распространить порядок согласования органами государственного контроля (надзора), муниципального контроля выездных внеплановых проверок с органами прокуратуры на все хозяйствующие субъекты без исключения. Также законопроект предоставляет органам государственного контроля (надзора), муниципального контроля право детализировать порядок организации проверок путем разработки и утверждения в установленном порядке административных регламентов взаимодействия, что является важной задачей для сокращения расходов государственных и местных бюджетов на организацию и проведение проверок.

В данный законопроект также включено важное предложение ТПП России, согласно которому при проведении документальной проверки органы государственного контроля (надзора) и органы муниципального контроля будут не вправе требовать у юридических лиц и индивидуальных предпринимателей сведения и документы, которые могут быть получены у органов государственной статистики, федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов, и иных органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, а также у кредитных и иных финансовых организаций.

ТПП России поддерживает указанный законопроект.

Более подробно вопросы снижения административных барьеров и контрольно-надзорных мероприятий освещены в разделе 1.10.

5. Доступ субъектов малого предпринимательства к финансовым ресурсам

Одним из основных факторов роста числа малых предприятий является обеспечение для них доступа к финансовым ресурсам.

5.1. Необходимо приступить к работе по совершенствованию законодательства, связанного с деятельностью небанковских депозитно-кредитных организаций (НДКО). Значительная часть кредитов этих организаций предоставляется малому бизнесу.

Часть финансовых нужд малых предпринимателей покрывают микрофинансовые организации. По данным Российского микрофинансового центра в 2005 году рынок микрофинансирования составил около 30 млрд. рублей. Спрос на услуги микрофинансовых организаций оценивается в 240 млрд. рублей. Речь идет о микрокредитах от 3 тыс. до 300 тыс. рублей. В Российской Федерации средний размер кредита – 40 тыс. рублей.

Развитие сектора микрофинансовых услуг сдерживается несовершенством нормативной правовой базы и отсутствием законодательных основ микрокредитования.

К числу предложений, направленных на решение проблем, связанных с деятельностью небанковских кредитных организаций и стимулирования кредитования ими малого бизнеса, можно отнести:

- предоставление им права на работу с наличными денежными средствами;
- расширение круга лиц, одобряемых Центральным Банком Российской Федерации в качестве руководителей и главных бухгалтеров НДКО таким образом, чтобы кроме банковского стажа засчитывался также общий финансовый стаж;
- снижение объема обязательной отчетности пропорционально фактически осуществляемым НДКО операциям по сравнению с банковскими операциями.

5.2. Следует совместно с Правительством Российской Федерации приступить к разработке проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О кредитных потребительских кооперативах граждан», направленного на уточнение механизмов создания и регулирования деятельности кредитных потребительских кооперативов граждан, включая установление финансовых нормативов.

5.3. Созданию и развитию микрофинансовых организаций будет во многом способствовать принятие федерального закона «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях», направленного на создание правовых основ деятельности данных организаций, определение особенностей указанной деятельности, создание механизмов страхования рисков микрофинансовых организаций, обеспечение доступа в бюро кредитных историй. Подготовку указанного проекта закона в настоящее время осуществляет Правительство Российской Федерации при участии ТПП России.

5.4. Принимая во внимание, что значительное число венчурных и инновационных предприятий является субъектами малого и среднего предпринимательства, необходимо особо подчеркнуть актуальность формирования и развития нормативной правовой базы в сфере венчурного инвестирования и инновационного предпринимательства. На необходимость формирования благоприятных условий для развития инновационной деятельности обратил внимание Президент Российской Федерации в своем послании Федеральному Собранию Российской Федерации.

Помимо этого необходимо разработать и принять федеральный закон «О венчурном инвестировании», в котором выделить аспект микрокредитования субъектов малого и среднего предпринимательства, а также внести изменения в Закон Российской Федерации «Об инвестиционных фондах», предусматривающие создание благоприятных условий для субъектов малого и среднего предпринимательства.

1.2.3. Предложения по совершенствованию законодательства в сфере малого и среднего предпринимательства

Учитывая, что Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» является базовым и решает только часть проблем, по нашему мнению, следует разработать комплекс поправок в действующее законодательство, обеспечивающих эффективную реализацию норм данного Закона на практике:

1. Предусмотреть в качестве мер государственной поддержки лизинговой деятельности – предоставление лизингополучателям – субъектам МСП права осуществлять лизинговые платежи поставками продукции на условиях, предусмотренных договорами лизинга (в статью 36 Федерального закона «О финансовой аренде (лизинге)» от 29 октября 1998 года № 164-ФЗ).

2. Освободить от обязанности ведения бухгалтерского учета в полном объеме организации и индивидуальные предприниматели, переведенные на ЕНВД, заменив ее обязанностью ведения книги учета доходов и расходов по аналогии с плательщиками, применяющими упрощенную систему налогообложения (в статью 4 Федерального закона от 21 ноября 1996 года № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете»).

3. Предоставить возможность субъектам МСП, включая индивидуальных предпринимателей, заключать срочные трудовые договоры с лицами, поступающими к ним на работу (в статью 59 Трудового кодекса Российской Федерации от 30 декабря 2001 года № 197-ФЗ).

4. Расширить перечень информации отражаемой в единых государственных реестрах юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, дополнив сведениями об их отнесении к категории микропредприятия, малого предприятия или среднего предприятия (в статью 5 Федерального закона от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»).

5. Необходимо снизить для субъектов МСП объем истребуемых налоговыми органами документов:

- а) упростить систему бухгалтерского учета, перейти от ежеквартальной отчетности к «ежегодной»;
- б) законодательно ввести принцип «одного окна» для налоговой отчетности. Для этого следует установить прямой законодательный запрет на повторное истребование документов любым налоговым органом, если налогоплательщик подтверждает описью факт ранее состоявшейся передачи документов;
- в) радикально сократить размер форм налоговой отчетности. При этом было бы целесообразно их утвердить в качестве специального раздела Налогового кодекса, обеспечив столь необходимую предпринимателям стабильность в этой части правового поля.

6. Установить в отношении плательщиков УСН и ЕНВД льготные размеры страховых взносов на переходный период 2011–2014 годов: 20,2% на 2011 и 2012 года, 27,1% на 2013 и 2014 года (по аналогии с плательщиками единого сельскохозяйственного налога).

7. В целях снижения финансовой нагрузки на предпринимателей, применяющих УСН и ЕНВД, предлагается снизить налоговые ставки по данным налоговым режимам:

- ставку УСН снизить до 5% (при объекте обложения – «доходы») и до 13% (при объекте обложения – «доходы, уменьшенные на расходы») (сейчас 6 и 15%, соответственно);
- ставку ЕНВД снизить до 13% (сейчас 15%).

8. Снизить размер обеспечения заявки на участие в конкурсе или аукционе с 5% до 2% начальной (максимальной) цены контракта (цены лота) для субъектов МСП, участвующих в торгах.

Список проектов законодательных актов, подлежащих разработке и принятию:

№	Наименование	Состояние
1.	№ 233941-5 «О внесении изменений в статью 59 Трудового кодекса Российской Федерации» (о заключении срочных трудовых договоров с работодателями – субъектами малого предпринимательства)	готовится к рассмотрению в первом чтении
2.	№ 256288-5 «О внесении изменения в статью 346 ¹² части второй Налогового кодекса Российской Федерации» (о снятии ограничения на право применения упрощенной системы налогообложения организациями, имеющими представительства)	готовится к рассмотрению в первом чтении
3.	№ 273422-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (в части совершенствования отдельных положений Федерального закона)	готовится к рассмотрению в первом чтении
4.	«О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях»	находится на согласовании в Правительстве Российской Федерации
5.	«О внесении изменений в статью 31 Федерального закона «О банках и банковской деятельности в Российской Федерации» (в части упрощения процедур по кредитованию субъектов малого и среднего предпринимательства)	требуется разработки аналогичный законопроект № 92873-4 был отозван авторами В.М. Зубовым, П.А. Медведевым
6.	«О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» (в части снижения ставок по упрощенной системе налогообложения и системе налогообложения в виде ЕНВД)	требуется разработки
7.	«О внесении изменений в Федеральный закон «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» (в части установления льготных размеров страховых взносов на переходный период 2011–2014 годов для плательщиков, применяющих упрощенную систему налогообложения и систему налогообложения в виде ЕНВД)	разработан ТПП России
8.	№ 390532-4 «О внесении изменений в статью 14 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» (в части квалификационных требований к руководителям небанковских кредитных организаций)	готовится к рассмотрению в первом чтении
9.	«О внесении изменений в статьи 20 и 32 Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (в части снижения размера обеспечения заявки на участие в конкурсе или аукционе с 5% до 2% начальной (максимальной) цены контракта (цены лота) для субъектов МСП, участвующих в торгах)	требуется разработки

1.3. Корпоративное законодательство

1.3.1. Оценка ситуации и основные итоги работы ТПП России

Проблема улучшения корпоративного законодательства в последнее время справедливо вызывает повышенный интерес со стороны российского бизнеса, общественных организаций, государственных органов законодательной и исполнительной власти. Это в том числе связано с тем, что дальнейшее развитие корпоративного сектора в России, учитывая еще не закончившийся процесс реорганизации основных отраслей промышленности, потребует привлечения значительных инвестиций – как внешних, так и внутренних. Многие российские эмитенты нуждаются сегодня в привлечении капитала, однако такой традиционный путь привлечения инвестиций, как размещение собственных ценных бумаг на рынке, для большинства эмитентов закрыт по причине недоверия инвестора к российским предприятиям.

В течение 2008–2009 годов было принято 8 изменений в базовый Федеральный закон «Об акционерных обществах», наиболее значительные из которых коснулись приобретения акций обществ, реорганизации компаний, взаимоотношений акционеров в процессе управления обществом. В апреле 2008 года был принят Федеральный закон «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства», который установил более жесткую процедуру приобретения акций таких хозяйственных обществ иностранными инвесторами. ТПП России направляла свое заключение на проект данного закона.

Решить проблему пересмотра существующих ограничений в отношении уставного капитала хозяйственных обществ призван Федеральный закон «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части пересмотра ограничений для хозяйственных обществ при формировании уставного капитала, пересмотра способов защиты прав кредиторов при уменьшении уставного капитала, изменения требований к хозяйственным обществам в случае несоответствия уставного капитала стоимости чистых активов, пересмотра ограничений, связанных с осуществлением хозяйственными обществами эмиссии облигаций», принятый Государственной Думой в декабре 2009 года. Законом предлагается пересмотреть существующие в законодательстве Российской Федерации ограничения по возможности оплаты уставного капитала путем зачета требований к обществу и предоставить возможность выпустить акции для покрытия понесенных обществом убытков. ТПП России представляла поправки к рассмотрению данного Закона во втором чтении.

Важнейшее место среди принятых нормативных правовых актов занимает Федеральный закон от 30 декабря 2008 года № 312-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», вступивший в силу с 1 июля 2009 года. Он устранил необходимость утверждения при регистрации ООО двух типов учредительных документов: устава и учредительного договора. Единственным учредительным документом ООО стал устав. Также Закон призван решить так называемую «проблему выхода», когда любой участник ООО может в любой момент выйти из состава учредителей общества и потребовать свою долю в уставном капитале, ставя под угрозу существование компании, обманывая инвесторов, предоставивших капитал «на старте». Законом усовершенствован порядок продажи доли в уставном капитале ООО, залога доли, осуществления крупных сделок и сделок с заинтересованностью. В частности, было введено правило об обязательном нотариальном удостоверении сделки по отчуждению и залогу доли в уставном капитале ООО.

Закон установил обязанность всех обществ с ограниченной ответственностью до 1 января 2010 года привести свои учредительные документы в соответствии с измененным законодательством об ООО. По инициативе ТПП России в Государственную Думу были внесены два законопроекта: № 232121-5, предполагающий продление указанного срока на 1 год (до 1 января 2011 года), и № 280513-5, полностью отменяющий указанный срок и содержащий указание на то, что компании должны внести изменения в учредительные документы «при первом изме-

нении уставов таких обществ». В конечном итоге предпочтение было отдано второму варианту как более гибкому. 9 декабря 2009 года Федеральный закон «О внесении изменений в часть статью 5 Федерального закона «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» был принят во втором и третьем чтениях.

В целях содействия предпринимателям ТПП России был подготовлен комментарий к Закону № 312-ФЗ, в котором был представлен подробный обзор последних изменений законодательства об ООО, освещены основные проблемы, связанные с реализацией указанных изменений, и пути их решения, а также предложен алгоритм действий предпринимателей по регистрации учредительных документов ООО. Данный комментарий был разослан в территориальные торгово-промышленные палаты, комитеты ТПП России и членские организации ТПП России для практического использования в работе.

Также необходимо сказать о Федеральном законе «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (в части совершенствования механизмов разрешения корпоративных конфликтов), который был принят в июле 2009 года. ТПП России активно участвовала в работе над данным законом. Он был разработан с учетом предложений предпринимательского сообщества, в том числе ТПП России. Ко второму чтению была учтена поправка об отнесении споров, связанных с созданием торгово-промышленных палат или управлением в них, к подведомственности арбитражных судов.

Закон вносит комплекс изменений, направленных на совершенствование действующего законодательства в части урегулирования так называемых «корпоративных споров», в значительное количество законодательных актов (дополнены Налоговый кодекс РФ, КоАП, АПК РФ, Федеральные законы «Об акционерных обществах», «Об обществах с ограниченной ответственностью», «О рынке ценных бумаг», «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» и другие).

Закон предусматривает введение института «корпоративных споров» и отнесение их к подведомственности арбитражных судов. Для этого, в частности, АПК РФ дополнен новыми главами, регулирующими порядок рассмотрения дел по корпоративным спорам и порядок рассмотрения дел о защите прав и законных интересов группы лиц.

Кодекс об административных правонарушениях дополнен нормой, устанавливающей административную ответственность за непредставление или несвоевременное представление документов о споре, связанном с созданием юридического лица, управлением ими или участием в нем.

В июне 2009 года Президентом Российской Федерации была подписана Концепция развития законодательства о юридических лицах, подготовленная Советом при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства. ТПП России направляла свои замечания и предложения по данному документу. Концепция содержит оценку действующего корпоративного законодательства, перечень основных проблем, которые следует решить в ближайшие годы.

Тем не менее, процесс совершенствования правового регулирования в сфере корпоративных отношений еще не завершен, поскольку существует объективная необходимость установления единых правил и стандартов корпоративного управления, максимально унифицированных с международными, но в то же время не нарушающих системность российского правового пространства.

1.3.2. Наиболее актуальные задачи и проблемы, подлежащие решению

Одной из наиболее актуальных проблем в области корпоративного законодательства является повышение гарантий прав собственности путем более детального регулирования основных принципов учета прав собственности на именные ценные бумаги, а также отношений, складывающихся в связи с ведением реестра владельцев именных ценных бумаг между эмитентом, регистратором, акционерами и иными лицами.

Важное место занимают вопросы борьбы с недобросовестным вхождением в состав участников или акционеров организаций третьих лиц, повышения гарантий прав собственности участников хозяйственных обществ, эффективности мер принуждения к исполнению обязательств в случае ликвидации хозяйственных обществ и др.

Одним из основных вопросов корпоративного законодательства, регулирование которого требует совершенствования, является вопрос государственной регистрации юридических лиц. В настоящее время на рассмотрении в Государственной Думе находятся два законопроекта, посвященные совершенствованию порядка государственной регистрации юридических лиц.

Одно из центральных мест занимает проблема правового регулирования деятельности компаний, зарегистрированных в оффшорных зонах. Действующее законодательство не устанавливает никаких особенностей правоспособности иностранных юридических лиц, зарегистрированных в оффшорных зонах – на территории иностранных государств, предоставляющих льготный режим налогообложения и/или не предусматривающих предоставления или раскрытия информации при проведении операций. Между тем, оффшорные компании нередко используются для злоупотреблений в гражданском обороте (искусственное создание мнимого добросовестного приобретателя, сокрытие незаконных манипуляций с долями и акциями, «рейдерские захваты» и т.п.).

Без сомнения, в законодательство должны быть включены нормы, ужесточающие режим деятельности оффшорных компаний, поскольку такие компании являются реальной угрозой для национальной экономики, тем более в условиях кризиса. Целесообразно обсудить вопрос о возможности законодательного (императивного) закрепления дополнительного требования для признания российским правопорядком правоспособности оффшорных компаний: их регистрации в едином государственном реестре юридических лиц с обязательным раскрытием информации об учредителях (участниках) и выгодоприобретателях. Лишь при наличии такой регистрации и раскрытии указанной информации оффшорная компания вправе осуществлять свою деятельность на российской территории, в том числе совершать сделки, приобретать имущество в собственность и т.д. Вместе с тем, предложение о дополнительной регистрации таких компаний в Едином государственном реестре юридических лиц небесспорно: могут возникнуть сомнения при определении личного закона такого юридического лица. Более целесообразным представляется ведение отдельного реестра компаний, зарегистрированных в оффшорных зонах.

Разработчиками Концепции развития законодательства о юридических лицах предлагается устранить из законодательства такую организационно-правовую форму юридических лиц, как общество с дополнительной ответственностью. По мнению ТПП России, достаточных оснований для сохранения такой организационно-правовой формы юридического лица нет. Гражданско-правовой статус таких хозяйственных обществ практически полностью определяется положениями законодательства об обществах с ограниченной ответственностью. Очевидно, что возложение на участников такого общества дополнительной ответственности по долгам юридического лица не требует закрепления в законе особой организационно-правовой формы, а может быть санкционировано на уровне устава.

В последнее время ведется широкая дискуссия по вопросу о существовании такой организационно-правовой формы юридических лиц, как госкорпорация. В 2007–2009 гг. было создано 9 таких организаций, и основной вопрос, возникающий сегодня, – насколько эффективна их деятельность. 12 ноября 2009 года в своем ежегодном послании Федеральному Собранию Российской Федерации Президент Российской Федерации Д.А. Медведев выразил необходимость поэтапного превращения госкорпораций в акционерные общества, контролируемые государством.

В свете задачи по модернизации и повышению эффективности экономики, поставленной Президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 12 ноября 2009 года, необходимо законодательное совершенствование механизмов корпоративного управления (в частности, введение положений об имущественной и иной ответственности высшего менеджмента предприятий). Соответству-

ющие изменения должны быть внесены в Гражданский кодекс Российской Федерации и федеральные законы, регулирующие деятельность основных организационно-правовых форм юридических лиц.

Представляется целесообразным предложение об ограничении возможности взаимного участия хозяйственных обществ в уставных капиталах друг друга (перекрестное владение). Отсутствие таких ограничений позволяет управляющим основного общества через дочернее общество – акционера основного голосовать на общих собраниях акционеров основного общества. Оптимальный способ борьбы против этих злоупотреблений – закрепление в ГК РФ императивного запрета на перекрестное владение акциями (долями). В качестве последствия нарушения такого запрета можно установить, что акции (доли), приобретенные по любым основаниям, но с нарушением указанного запрета, не предоставляют своим владельцам никаких прав (не голосуют, не участвуют в определении кворума общего собрания акционеров, по ним не начисляются дивиденды и т.д.).

1.3.3. Предложения по совершенствованию законодательства

Несмотря на то, что в последние годы многие проблемы корпоративного законодательства успешно решены на законодательном уровне, необходимо и в дальнейшем уделять совершенствованию законодательства о юридических лицах повышенное внимание.

В частности, на повышение гарантий прав собственности направлен проект федерального закона № 192734-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка учета прав собственности при разрешении корпоративных конфликтов», находящийся в настоящее время на рассмотрении в Государственной Думе.

Законопроект уточняет понятия «реестр операций с ценными бумагами эмитента (реестр операций)» и «реестр владельцев именных ценных бумаг (реестр акционеров; в нем дано более полное описание структуры и принципов учета (фиксации) прав на именные ценные бумаги; подробно описаны требования к процедуре заключения договора на ведение реестра; даны основания для однозначного определения правовой природы такого договора; определены существенные условия договора на ведение реестра; определена процедура прекращения договора и основания для передачи реестра владельцам именных ценных бумаг (как списка зарегистрированных в реестре лиц).

Новеллы, регулирующие положения о договоре на ведение реестра, также содержат меры, препятствующие появлению так называемых «двойных» реестров, даже в случае, если в акционерном обществе будут сформированы «дублирующие» органы такого общества.

В законопроекте содержатся нормы, позволяющие ввести в отношении ценнобумажных счетов (лицевых счетов в реестре и счетов депо) режим, аналогичный режиму банковской тайны. Для разрешения существующей проблемы утраты конфиденциальной информации при взаимоотношениях правоохранительных органов и регистратора в законопроекте формализовано наибольшее количество типовых случаев обращений правоохранительных и иных органов к независимым регистраторам и депозитариям с требованиями о предоставлении информации.

Особое внимание уделяется тому, что действия государственных органов не должны препятствовать осуществлению регистратором своей деятельности, поскольку его деятельность непосредственно связана с обеспечением осуществления гражданских прав и защиты законных интересов неограниченного числа лиц.

Рассмотрение вышеупомянутого законопроекта ориентировочно состоится весной 2010 года.

В ноябре 2009 года депутатом Г.В. Гудковым в Государственную Думу был внесен проект федерального закона № 279177-5 «О внесении изменений в Федеральный закон № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью». Законопроект направлен на борьбу с недобросовестным вхождением в состав участников ООО третьих лиц. Путем оперативной рассылки ТПП России своевременно проинформировала о внесении данного законопроекта в Государственную Думу все региональные палаты и членские организации.

Следует сказать и о проекте федерального закона № 164018-5 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты в части совершенствования механизмов учреждения и лик-

видации коммерческих организаций». Законопроект направлен на повышение гарантий прав собственности участников хозяйственных обществ, а также на повышение эффективности мер принуждения к исполнению обязательств в случае ликвидации хозяйственных обществ. Его рассмотрение и принятие также планируется на весну 2010 года.

В настоящее время в Государственной Думе на рассмотрении находится законопроект № 192931-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (в части совершенствования процедуры государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей). Законопроект направлен на решение ряда проблем, возникающих в ходе практического применения Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (в частности, предлагается внести в статью 5 Закона изменение, согласно которому юридическое лицо в течение трех дней с момента фактического изменения сведений о себе обязано сообщить об этом в регистрирующий орган по месту своего нахождения; изменение в статью 6 Закона – в части уточнения срока предоставления содержащихся в государственных реестрах сведений и документов, который составляет пять рабочих дней со дня получения регистрирующим органом соответствующего запроса; также предлагается установить ряд ограничений, связанных с государственной регистрацией юридического лица, внося в статью 8 Федерального закона изменение, согласно которому не допускается государственная регистрация юридического лица по месту жительства физического лица). Рассмотрение данного законопроекта назначено на весну 2010 года.

В октябре 2009 года в Государственную Думу был внесен и другой законопроект – № 265612-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам государственной регистрации юридических лиц». Данный законопроект упрощает правила, касающиеся места регистрации юридического лица, что в будущем должно способствовать раскрытию предпринимательских инициатив молодежи. Рассмотрение законопроекта Государственной Думой планируется на весеннюю сессию 2010 года.

Список проектов законодательных актов, подлежащих разработке и принятию:

№	Наименование	Состояние
1.	№ 279177-5 «О внесении изменений в Федеральный закон № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» (в части введения дополнительных мер по борьбе с корпоративными захватами)	рассмотрение планируется в рамках весенней сессии 2010 года
2.	№ 192734-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка учета прав собственности при разрешении корпоративных конфликтов»	дата рассмотрения во втором чтении не определена
3.	№ 164018-5 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты в части совершенствования механизмов учреждения и ликвидации коммерческих организаций»	дата рассмотрения не определена
4.	№ 192931-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (в части совершенствования процедуры государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей)	планируется к рассмотрению в январе 2010 года
5.	№ 265612-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам государственной регистрации юридических лиц» (в части упрощения положений о месте регистрации юридического лица)	рассмотрение намечено на весеннюю сессию 2010 года
6.	«О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части совершенствования правового регулирования деятельности оффшорных компаний)	требуется разработки
7.	«О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части реформирования государственных корпораций)	требуется разработки
8.	«О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части совершенствования механизмов корпоративного управления)	требуется разработки

1.4. Законодательство о несостоятельности (банкротстве)

1.4.1. Оценка ситуации и основные итоги работы ТПП России

В 2008 – 2009 годах ТПП России продолжила работу в сфере законопроектной и экспертной деятельности законодательства о несостоятельности (банкротстве), так как в связи с глобальным экономическим кризисом возникла необходимость совершенствования реабилитационных процедур с целью недопущения большого числа банкротств предприятий и индивидуальных предпринимателей, а также граждан.

В целях реализации принципов государственно-частного партнерства при Минэкономразвития России действует Экспертно-консультативный совет по несостоятельности (банкротству) и финансовому оздоровлению, в состав которого входит представитель ТПП России. Из участников Экспертно-консультативного совета для подготовки концепций различных законопроектов в сфере банкротства сформированы рабочие группы. Торгово-промышленная палата Российской Федерации также активно участвует в данной работе.

Следует отдельно выделить Федеральный закон от 30 декабря 2008 года № 296-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)», который направлен на устранение выявленных правоприменительной практикой пробелов и неточностей Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)». Закон уточняет процессуальный статус и полномочия саморегулируемой организации арбитражных управляющих, порядок формирования ее компенсационного фонда, ответственность за действия (бездействия) арбитражных управляющих, регулирует вопрос перехода арбитражного управляющего из одной саморегулируемой организации в другую. Также проект уточняет отдельные положения Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», касающиеся финансового оздоровления, внешнего управления, упрощенных процедур банкротства (ликвидируемых и отсутствующих должников).

Предложения и замечания ТПП России по законопроектам направлялись в соответствующие министерства и комитеты Государственной Думы. Ряд замечаний Палаты был учтен, однако некоторые важные вопросы остались нерешенными. Так, с учетом анализа правоприменительной практики, проведенного СРО арбитражных управляющих при ТПП России, представляется необходимым в ходе совершенствования законодательства о банкротстве предпринять действия, направленные на:

- повышение в несколько раз минимальных требований по численному составу СРО;
- повышение требований, предъявляемых к квалификации и опыту арбитражного управляющего.

Отметим также, что 17 декабря 2009 года Президент Российской Федерации подписал Федеральный закон № 323-ФЗ «О внесении изменений в статьи 20-6 и 20-7 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» и статью 4 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» (в части уточнения отдельных положений). Закон был внесен депутатами Е.И. Богомольным и Е.Ю. Семеновой.

Законом предлагается перенести на два года дату вступления в законную силу положений об изменении правового статуса арбитражного управляющего, предусмотренных Федеральным законом от 30 декабря 2008 года № 296-ФЗ. Данное предложение обусловлено необходимостью дополнительной проработки вопросов о правовом положении арбитражного управляющего (в части определения арбитражного управляющего в качестве субъекта профессиональной деятельности, занимающегося частной практикой, а также в части исключения обязанности регистрации арбитражного управляющего в качестве индивидуального предпринимателя) в ряде действующих федеральных законов. Указанный Закон поддержан ТПП России.

1.4.2. Наиболее актуальные задачи и проблемы, подлежащие решению

Представляется, что в условиях финансового кризиса наиболее актуальными являются следующие проблемы, требующие правового регулирования:

- финансовое оздоровление юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в рамках законодательства о несостоятельности (банкротстве);
- введения реабилитационных процедур, применяемых в отношении гражданина-должника.

Кроме того, нерешенной проблемой является необходимость совершенствования процедур банкротства отсутствующих должников. По данному вопросу ТПП России разделяет мнение об упрощении действующего порядка с тем, чтобы при этом упрощенная процедура банкротства вводилась арбитражным судом при наличии финансирования и предоставлении документов, подтверждающих отсутствие имущества должника.

Особняком в рассматриваемой области стоит проблема регулирования отношений, связанных с трансграничной несостоятельностью. Концепция соответствующего законопроекта прошла независимую экспертизу в ТПП России еще в 2007 году. Однако соответствующий законопроект до настоящего времени не разработан и не внесен в Государственную Думу.

В целом данная идея такого законопроекта была оценена ТПП России положительно, особенно в связи с грядущим вступлением России во Всемирную торговую организацию. При этом был сделан целый ряд замечаний и предложений.

Более того, при анализе действующего российского законодательства обнаруживается, что возбуждение процедуры банкротства юридических лиц, созданных в иностранных юрисдикциях, не может быть предметом рассмотрения в российских арбитражных судах. Так, согласно Федеральному закону «О несостоятельности (банкротстве)» дела о банкротстве рассматривает арбитражный суд по месту нахождения должника. Законодательство многих стран, например, US Bankruptcy Code, напротив, имеет «всемирную юрисдикцию», позволяя возбуждать дела о банкротстве компаний, расположенных в любой стране мира. В таком случае возникает ситуация, в которой интересы зарубежных кредиторов будут защищены лучше отечественных. В предлагаемом проекте закона требуется решение данной проблемы.

Как уже было отмечено, одной из главных проблем является определение подсудности и подведомственности дел о трансграничном банкротстве. В разрабатываемом законе с особой тщательностью следует проработать положения, устанавливающие подсудность дела о трансграничном банкротстве. Необходимо также определить круг лиц, уполномоченных на обращение в суд с целью возбуждения дел о банкротстве.

Анализируя мировую практику по вопросу трансграничных банкротств, легко заметить, что различны даже критерии, которые могут быть положены в основу определения несостоятельности. Таким образом, следует выработать единообразный подход при принятии решений о признании должника банкротом. Однако, принимая во внимание исключительно национальный характер предлагаемых концепцией изменений, целесообразным видится закрепление признаков несостоятельности на основе уже имеющихся в законодательстве других стран критериев.

Более того, возможно, российскому законодателю следует инкорпорировать текст Регламента Совета Европы по делам о банкротстве от 29 мая 2000 года № 1346/2000 в национальный закон (в части не противоречащей действующему законодательству). Тем самым можно создать предпосылки для сближения законодательств Российской Федерации и Европейского союза, подготовив российское законодательство к принятию соответствующих международных документов. Это может стать позитивным сигналом для западных кредиторов, способствующим укреплению торгово-экономических связей между российскими и иностранными хозяйствующими субъектами, а также интеграции российского бизнеса в мировое экономическое пространство, что вполне соответствует целям, на достижение которых направлен предлагаемый федеральный закон.

При трансграничной несостоятельности остро встает проблема выбора применимого права, причем не только процессуального, но и материального. Согласно действующим нормам Гражданского кодекса, если невозможно определить право, подлежащее применению, при-

меняется право страны, с которой гражданско-правовое отношение, осложненное иностранным элементом, наиболее тесно связано. На наш взгляд, применительно к трансграничному банкротству данное правило следует детализировать, положив в основу определения права, подлежащего применению, объективные критерии. При этом особое внимание стоит уделить именно выбору применимых материальных норм.

Реализуя концепцию, законодателю следует предусмотреть способ разрешения проблем, которые могут возникнуть в результате обжалования судебного решения, вынесенного судом по основному производству и возникающей при этом правовой коллизии. Иначе могут возникнуть ситуации, когда решение по основному производству будет обжаловано, а вторичное все еще будет продолжаться.

На основе существующей судебной практики отметим, что в указанном проекте закона необходимо предоставить гарантии по обеспечению информацией иностранных кредиторов, так как некоторые из них не имеют представительств в России, в связи с чем рискуют пропустить сроки заявления требований в реестр кредиторов.

Важной является проблема определения компетенции участников процессов о трансграничном банкротстве. Особенно это относится к арбитражному управляющему. В законе следует определить его полномочия на территории всех государств, в которых находятся активы должника и процедуру наделения его этими полномочиями.

Вместе с тем, в силу специфики этого института весьма сомнительными кажутся перспективы развития правового регулирования трансграничного банкротства лишь средствами национального законодательства, как это предлагается в концепции. В лучшем случае это приведет к определенной степени сближения российского законодательства с иностранным. Для действительно всестороннего регулирования отношений трансграничной несостоятельности все же следует принять соответствующие нормативно-правовые акты на международном уровне. Однако мы согласимся с мнением Минэкономразвития России о том, что перспективы выработки в ближайшее время единой позиции по вопросам регулирования трансграничной несостоятельности на уровне международных соглашений представляются маловероятными, в силу принципиальных различий в регулировании несостоятельности в разных странах.

В таком случае выходом из сложившейся ситуации может стать закрепление разных подходов к разным странам, учитывая уровень экономических и политических взаимоотношений с ними. Это может быть реализовано путем заключения двусторонних соглашений, что будет эффективным способом регламентации процедур банкротства в случае отсутствия международных договоренностей.

Интересной представляется идея рассмотрения с точки зрения действующего законодательства возможности использования так называемых «протоколов банкротства». Под ними понимаются одобренные судами соглашения между основными участниками процедуры несостоятельности, находящимися в разных странах, регулирующие процесс распределения активов должника. Однако при этом стоит учесть, что в России отношения, регулирующие банкротство, носят публичный характер, не позволяя достигнуть соглашения между кредиторами по поводу суда, в котором будет рассматриваться дело о банкротстве транснациональной компании. Также следует оценить опасность нарушения интересов Российских должников и кредиторов при применении таких протоколов и провести всесторонний анализ с целью выявления возможных последствий их использования.

Предпринимая попытки создания механизмов признания решений о банкротстве, принятых иностранными судами в России, стоит помнить о возникающих в связи с этим проблемах. Может случиться, что одностороннее изменение российского законодательства в части признания решений иностранных судов по делам о банкротстве действительно приведет к снижению рисков для иностранных кредиторов, но нарушит как интересы Российской Федерации, так и интересы российских должников.

Установив в одностороннем порядке механизм признания иностранных судебных решений, Россия может не обеспечить взаимного признания собственных решений, гарантии которого можно установить лишь в международных актах или путем взаимных изменений законода-

тельства других стран. Стоит отметить, что существующие международные положения о признании решений иностранных судебных решений не распространяются на решения по делам о банкротстве, а двусторонних международных договоров по данному вопросу Россия до сих пор не имеет.

Получается, что Россия, обязав себя в законодательном порядке исполнять решения иностранных судов, не получит ничего взамен. Более того, может возникнуть конфликт самих правовых механизмов банкротства, что приведет к нарушениям интересов государств, должников и кредиторов.

Законы некоторых стран ставят своей целью реабилитацию лица, попавшего в трудное финансовое положение, других же – его ликвидацию и удовлетворение требования кредиторов. Для решения данной проблемы следует закрепить исключения из принципа взаимности во избежание конфликтных ситуаций. Еще предпочтительней установить законодательный порядок определения списка стран, судебные решения которых будут признаваться в Российской Федерации на условиях взаимности.

Во избежание негативных последствий признания иностранным судом банкротами градообразующих, стратегических предприятий, кредитных и страховых организаций, иных организаций, имеющих исключительное значение для национальной безопасности Российской Федерации, необходимо установить особый порядок для возбуждения процедуры трансграничного банкротства в их отношении. Целесообразным представляется оставление полномочий по принятию решений о банкротстве таких организаций лишь у российских судов.

Также мы предлагаем создать механизм, позволяющий возбудить дело о банкротстве лишь в одной юрисдикции без распространения решения суда на иные страны. Это обеспечит интересы национальных кредиторов при отсутствии решения суда, которому подсудно дело о возбуждении такой процедуры, а также позволит не нарушать работы всей компании при открытии производства в одной из стран. Из-за опасности возникновения протекционизма по отношению к национальным кредиторам целесообразно закрепить в законодательстве особенности установления очередей банкротства в делах о трансграничной несостоятельности.

При подготовке указанного законопроекта Торгово-промышленная палата Российской Федерации предлагает обратить внимание на модель единого производства, как наилучшим образом учитывающую интересы всех кредиторов в независимости от страновой принадлежности. Ведь порой параллельное производство может привести к распылению активов и нарушению прав отдельных кредиторов. Как основные достоинства единого производства можно привести низкие расходы, равные условия для кредиторов, простоту процедуры. Однако такой вид производства может быть использован лишь при высоком уровне экономических связей и политического доверия, что позволяет нам полагать, что он не может быть принят в качестве общемирового в ближайшее время. Таким образом, мы предлагаем рассмотреть возможность принятия договоров, регулирующих производство по делам о банкротстве в рамках стран СНГ или ЕврАзЭС (подобные попытки уже принимались).

1.4.3. Предложения по совершенствованию законодательства

Необходимость совершенствования законодательства о несостоятельности (банкротстве) остается актуальной задачей и в настоящее время. Изменение законодательства о банкротстве невозможно рассматривать без учета назревших изменений в сфере обязательного государственного гарантирования материальных прав работников в случае банкротства работодателя.

В этих целях разрабатывается **Концепция проектов федеральных законов об обязательном государственном гарантировании материальных прав работников в случае банкротства работодателя.**

Концепция проектов федеральных законов «О системе обязательного государственного гарантирования материальных прав работников» и «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О системе обязательного государственного гарантирования материальных прав работников» (далее – Концепция)

разработана Минэкономразвития России. Основной целью Концепции является обеспечение выплаты задолженности по выходным пособиям и заработной плате работникам на условиях и в порядке уступки требования, когда в отношении работодателя возбуждено дело о банкротстве. Законопроектами предполагается предоставить работнику должника, в отношении которого возбуждено дело о банкротстве, право уступить государству часть требований к работодателю по выплате заработной платы в пределах лимитов, ежегодно устанавливаемых Правительством Российской Федерации. Задолженность работнику в пределах лимитов будет оперативно выплачена государством, а работодатель должен будет погасить задолженность уже перед Российской Федерацией. Государственными инспекциями труда будет осуществляться сбор статистической отчетности за просроченной задолженностью в рамках процедур банкротства и контроль над ее своевременным предоставлением работодателем, а выплаты работникам при банкротстве работодателя и юридическое оформление уступки права требования будет осуществляться региональными отделениями Фонда социального страхования Российской Федерации. Действие законопроектов должно распространяться на все коммерческие и некоммерческие организации (кроме казенных предприятий, учреждений, политических партий и религиозных организаций).

На первом этапе финансирование государственного гарантирования интересов работников планируется осуществлять за счет средств федерального бюджета. При этом расходы на гарантирование интересов работников предполагается компенсировать за счет размещения свободных средств Фонда социального страхования Российской Федерации (далее – Фонд), предназначенных на эти цели, а также за счет реализации Фондом права регрессного требования к должнику.

На втором этапе через два года после начала действия системы гарантирования предполагается введение обязательных взносов с работодателя (с фонда оплаты труда – ФОТ) для пополнения средств на финансирование указанной системы.

Позиция ТПП России по данному вопросу следующая:

Полагаем весьма своевременной постановку вопроса о совершенствовании законодательства, направленного на обеспечение выплаты задолженности по выходным пособиям и заработной плате работникам, когда в отношении работодателя возбуждено дело о банкротстве. Действительно, при банкротстве работодателя работник может не получить положенные выплаты в связи с отсутствием у работодателя денежных средств или имущества либо может получить их со значительной задержкой.

Вместе с тем, интересы работников могут быть обеспечены не только в рамках Концепции, требующей значительных затрат материальных и административных ресурсов, но и благодаря осуществлению других мер, предложенных в ходе обсуждения Концепции на площадке РСПП в марте 2009 года. Таких, как: мониторинг и предупреждение накопления организациями задолженности по заработной плате; административная и субсидиарная гражданско-правовая ответственность руководителей организаций, не выполнивших обязанность по инициированию дела о банкротстве; преимущественное погашение задолженности по заработной плате перед удовлетворением требований кредиторов, обеспеченных залогом имущества должника.

В настоящее время отсутствуют официальные статистические данные о доле задолженности в связи с банкротством работодателя в общем объеме задолженности по заработной плате, которые целесообразно собрать до начала разработки законопроектов в соответствии с Концепцией. Такие данные стали бы практическим обоснованием для определения размера бюджетных ассигнований на ее реализацию. Статистические данные необходимы и для решения весьма сложной задачи по разработке тарифов страховых взносов в зависимости от различных видов экономической деятельности организаций, степени их финансовой устойчивости. В противном случае экономически устойчивым организациям, добросовестно уплачивающим установленные платежи, придется расплачиваться за менее ответственные и успешные компании.

ТПП России возражает против возложения на всех работодателей обязанности уплачивать в Фонд дополнительные взносы. Тем более что в соответствии со статьей 130 Трудового ко-

декса РФ получение работником заработной платы в случае прекращения деятельности работодателя и его неплатежеспособности относится к числу основных государственных гарантий по оплате труда работников. Финансирование государственных гарантий работникам за счет уплаты работодателем взносов с ФОТ, приводящее к уменьшению оплаты труда этих же работников, полагаем неверным. Обязательные взносы с работодателей способны привести к перекрестному субсидированию неплатежеспособных работодателей, что представляется недопустимым.

В настоящее время Министерством экономического развития Российской Федерации дорабатывается проект федерального закона **«О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» и Федеральный закон «Об исполнительном производстве» в части совершенствования реабилитационных процедур»**.

Основные новеллы законопроекта предусматривают:

- 1) введение финансового оздоровления только по заявлению должника, имеющего задолженность, просроченную менее, чем на 45 дней;
- 2) назначение административного управляющего, наделенного полномочиями по обеспечению сохранности имущества должника и контролю за реализацией должником плана финансового оздоровления, обязательный отчет управляющего перед судом о ходе реализации указанного плана;
- 3) приостановление исполнительного производства и запрет на возбуждение новых исполнительных производств в отношении кредиторов, требования которых возникли до подачи заявления о введении финансового оздоровления в случае введения арбитражным судом финансового оздоровления в отношении должника;
- 4) установление обязанности должника в течение 4 месяцев с даты подачи заявления о введении финансового оздоровления представить в арбитражный суд согласованный с кредиторами план финансового оздоровления, предусматривающий погашение всех требований кредиторов в полном объеме в течение 2 лет с даты подачи заявления о введении финансового оздоровления;
- 5) в случае, если в течение 4 месяцев такой план не представлен, финансовое оздоровление прекращается, по решению кредиторов вводится либо внешнее управление, либо открывается конкурсное производство;
- 6) в случае, если план финансового оздоровления не выполняется, финансовое оздоровление прекращается и осуществляется переход к обычным процедурам, применяемым в деле о банкротстве.

8 июня 2009 года состоялось обсуждение указанного законопроекта в Минэкономразвития России с участием представителей ТПП России. Палатой высказаны следующие предложения.

1. В результате принятия данного законопроекта не будет достигнута действительная цель, обозначенная его авторами в пояснительной записке – достижение эффективности процедуры финансового оздоровления предприятия-должника. При этом очевидно, что разработчики законопроекта преследовали цель совершенствования процедуры финансового оздоровления. Однако на практике это совершенствование может оказаться необоснованным усложнением действующей процедуры банкротства, и будет являться лишь правовым инструментом затягивания на продолжительный период банкротства фактически неплатежеспособного предприятия.
2. Проект федерального закона необходимо дополнительно рассмотреть с точки зрения его соответствия Налоговому кодексу Российской Федерации. Считаем, что он порождает противоречия с налоговым законодательством в части очередности и порядка уплаты в бюджеты различных уровней налоговой задолженности организации, в отношении которой действуют процедуры и режим финансового оздоровления.
3. Законопроектом вводится новое понятие «соглашение об урегулировании долгов». Однако смысл его полностью не раскрывается. Наоборот, предусматривается, что в соглашении об урегулировании долгов могут быть предусмотрены порядок пога-

шения каждого из требований кредиторов, содержащий срок удовлетворения требований и согласованный размер требований кредитора.

В этой связи необходимо дать четкое определение этому новому понятию. Такое определение должно содержать критерии его отличия от содержащегося в статье 2 Закона понятия «мировое соглашение».

В пункте 1 новой статьи 30¹ «Досудебное урегулирование задолженности» установлено, что до возбуждения производства по делу о банкротстве должник и кредиторы вправе заключить соглашение об урегулировании долгов. Однако правовой статус и последствия заключения такого соглашения не ясны. Кроме того, данная норма представляется дискриминационной по отношению к кредиторам, не участвующим по тем или иным причинам в подписании соглашения об урегулировании долгов.

4. Авторы законопроекта ничем не обосновали свое предложение об исключении из исключительной компетенции собрания кредиторов полномочия по утверждению им графика погашения задолженности. Кроме того, предлагаемая новая редакция нивелирует право собрания кредиторов с «утверждения» плана финансового оздоровления до его «одобрения», что также представляется необоснованным.
5. Непонятно почему обязательным условием соглашения об урегулировании долгов должно являться положение о правопреемстве.
6. Необходимо установить основания продления судом срока финансового оздоровления с общего (четыре месяца) на срок до шести месяцев в случае утверждения плана финансового оздоровления.

Торгово-промышленной палатой Российской Федерации рассмотрен также **проект федерального закона «О реабилитационных процедурах, применяемых в отношении гражданина-должника»**.

Основной нормативный правовой акт, регулирующий вопросы несостоятельности – Федеральный закон от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» – содержит отдельные нормы, касающиеся банкротства граждан. Однако в соответствии с пунктом 2 статьи 231 указанного Федерального закона предусмотренные им положения о банкротстве граждан, не являющихся индивидуальными предпринимателями, вступают в силу со дня вступления в силу федерального закона о внесении соответствующих изменений и дополнений в федеральные законы. Таким образом, в настоящее время механизмы банкротства и финансовой реабилитации должников-граждан не работают. Рассматриваемый законопроект, по замыслу его разработчиков, призван установить полноценный режим правового регулирования отношений, возникающих в связи с неспособностью гражданина удовлетворить в полном объеме требования кредиторов, определить основания и порядок применения реабилитационных процедур в отношении гражданина, основания для признания гражданина несостоятельным (банкротом), урегулировать порядок и условия проведения иных процедур, применяемых в деле о банкротстве гражданина. Вместе с данным законопроектом разработан также проект федерального закона, вносящий соответствующие изменения в нормы Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» и иных федеральных законов, затрагивающие вопросы банкротства граждан.

Актуальность рассматриваемого законопроекта не вызывает сомнений. В связи с ухудшением платежеспособности населения в результате кризиса число невозвращенных банковских кредитов за последнее время значительно выросло. Это представляет серьезную угрозу для стабильности банковского сектора и финансовой системы страны в целом. Необходимо на законодательном уровне принять меры, которые способствовали бы исправлению сложившейся ситуации и были направлены на недопущение новой волны банковского кризиса. С другой стороны, вопрос неплатежеспособности физических лиц имеет и ярко выраженный социальный характер. Неспособность гражданина своевременно удовлетворить требования кредиторов зачастую связана с потерей работы, утратой физической трудоспособности и т.д. Оставшись без средств к существованию, такие граждане, по сути, оказываются беззащитны перед кредиторами. Поэтому необходимо законодательно закрепить для граждан возможность финансовой

реабилитации, урегулирования имеющихся долгов, постепенного погашения требований кредиторов в соответствии с четким планом и с учетом финансового положения гражданина.

Однако по результатам рассмотрения законопроекта Департамент по законодательству пришел к выводу о многочисленных недостатках законопроекта. Так, например, представляется неверным наименование законопроекта – поскольку рассматриваемый законопроект устанавливает полноценную процедуру банкротства гражданина. Предлагается именовать законопроект следующим образом: «О несостоятельности (банкротстве) должников-граждан и реабилитационных процедурах, применяемых к ним».

Исходя из определения понятия «должник», содержащегося в статье 2 законопроекта, действие законопроекта распространяется в том числе на банкротство индивидуальных предпринимателей. С одной стороны, это сомнений не вызывает, поскольку индивидуальный предприниматель осуществляет свою деятельность без образования юридического лица и по сути остается физическим лицом. Вместе с тем, при рассмотрении вопроса о банкротстве необходимо принимать во внимание характер деятельности индивидуального предпринимателя и более высокий уровень социальной ответственности. Банкротство индивидуального предпринимателя связано с его предпринимательской деятельностью, в то время как банкротство физического лица, не являющегося индивидуальным предпринимателем, вытекает из действий в личных, семейных и домашних целях.

В этой связи правовой режим банкротства индивидуального предпринимателя и гражданина, не являющегося таковым, не может быть одинаковым. Представляется, что для регулирования банкротства индивидуальных предпринимателей необходим специальный правовой режим, учитывающий особенности индивидуальных предпринимателей как физических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность. Данный правовой режим было бы целесообразно закрепить в качестве отдельной главы рассматриваемого законопроекта. Кроме того, необходимо установить правило о внесении сведений об индивидуальных предпринимателях, в отношении которых применялись процедуры банкротства, в специальный электронный реестр.

Полагаем, что размер задолженности в пятьдесят тысяч рублей является недостаточным для возбуждения дела о банкротстве, поскольку на практике суммы долга могут быть значительно выше. С другой стороны, отдельные граждане не в состоянии выплатить даже значительно меньшую сумму. Поэтому представляется, что размер задолженности, необходимый для возбуждения дела о банкротстве, должен зависеть от факторов, определяющих материальное положение должника (размер месячной заработной платы, наличие ценных бумаг, недвижимости и иного имущества, приносящего доход; размер годового дохода и т.п.).

Законопроект устанавливает достаточно жесткие правила в отношении должников. В частности, законопроектом не предусмотрены специальные реабилитационные процедуры, подобные финансовому оздоровлению, применяемому в отношении юридических лиц. При этом целью механизма банкротства должно быть не унижение должника и экспроприация у него всего возможного имущества, а предоставление ему возможности со временем восстановить платежеспособность. Предусмотренная законопроектом процедура реструктуризации долгов имеет своей целью лишь отсрочить выплаты по долгам, и ее осуществление возможно только после возбуждения конкурсного производства и при условии соответствия должника определенным требованиям. В частности, согласно пункту 1 статьи 17 рассматриваемого законопроекта план реструктуризации долгов может быть представлен только в случае, если должник имеет постоянный доход. При этом, как отмечалось выше, причиной неплатежеспособности должника может быть потеря работы. В настоящее время, когда в связи с кризисом многие работодатели вынуждены осуществлять массовые сокращения, подобные ситуации весьма распространены. Таким образом, в соответствии с законопроектом должник, потерявший работу, не вправе рассчитывать на реструктуризацию долгов. По нашему мнению, это является ущемлением прав указанной категории должников, что недопустимо. В этой связи из законопроекта необходимо исключить положение пункта 1 статьи 17, согласно которому план реструктуризации долгов может быть представлен только в случае, если должник имеет постоянный доход. Реструктуриза-

цию долгов необходимо выделить в отдельную процедуру, предшествующую банкротству, подобно финансовому оздоровлению для юридических лиц. Также необходимо установить возможность для должника в рамках реструктуризации долгов восстановить свою платежеспособность. Меры по восстановлению платежеспособности должника должны отражаться в плане реструктуризации долгов. Кроме того, в законопроекте необходимо четко закрепить принцип, в соответствии с которым при рассмотрении вопроса о банкротстве гражданина судом должны учитываться различные обстоятельства, связанные с личностью должника (факт потери работы, состав и количество членов семьи, наличие наград и иных заслуг и т.д.).

Жесткий подход в отношении должников проявляется и в том, что законопроектом закреплено право собрания кредиторов в одностороннем порядке обращаться в суд с ходатайством о корректировке плана реструктуризации долгов в случае улучшения финансового положения должника. Мнение должника при этом не учитывается. Необходимо урегулировать этот вопрос таким образом, чтобы интересы должника не были ущемлены.

Согласно пункту 1 статьи 32 рассматриваемого законопроекта, вне очереди за счет конкурсной массы погашаются требования кредиторов по текущим платежам преимущественно перед кредиторами, требования которых возникли до принятия заявления о признании должника банкротом. При этом не уточняется, что в данном случае следует понимать под «текущими платежами». При расширительном толковании под понятие текущих платежей могут попасть любые требования, что повлечет неясность порядка их удовлетворения и нарушение прав кредиторов различных очередей. ТПП России не поддерживает данный законопроект в представленной редакции.

Список проектов законодательных актов, подлежащих разработке и принятию:

№	Наименование	Состояние
1.	№ 100311-5 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации» и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации» (в части регулирования особенностей проведения процедур банкротства и мер по предупреждению банкротства финансовых организаций)	дата второго чтения не определена
2.	«О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» и Федеральный закон «Об исполнительном производстве» в части совершенствования реабилитационных процедур»	разрабатывается Минэкономразвития России
3.	«О реабилитационных процедурах, применяемых в отношении гражданина-должника»	разрабатывается Минэкономразвития России

1.5. Законодательство о собственности и приватизации

1.5.1. Оценка ситуации и основные итоги работы ТПП России

При определении основ правовой политики в сфере собственности и приватизации Торгово-промышленная палата Российской Федерации исходит из конституционно закрепленного постулата о равной защите государственной, частной и иных форм собственности. Поскольку, очевидно, что институт собственности имеет решающее значение для построения системы, обеспечивающей стабильный экономический рост, то развитие данного института должно осуществляться в соответствии с национальными целями в сфере экономики.

В условиях финансового кризиса для развития предпринимательства в России особое значение приобрел вопрос выкупа арендованного государственного и муниципального имущества. В этих целях был принят Федеральный закон от 22 июля 2008 года № 159-ФЗ «Об особенно-

стях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Закон установил на срок до 1 июля 2010 года преимущественное право для субъектов малого и среднего предпринимательства на приватизацию арендованного государственного и муниципального имущества.

При этом в ТПП России начали поступать многочисленные обращения из регионов по вопросу реализации установленного Законом преимущественного права выкупа в связи с изменениями антимонопольного законодательства.

Сложности были вызваны тем, что в июле 2008 года вступила в силу статья 17.1 Федерального закона «О защите конкуренции», которая предусматривала передачу в аренду государственного и муниципального имущества, как правило, только по результатам проведения торгов. Применение этой нормы серьезно затрудняло реализацию права преимущественного выкупа арендованного государственного и муниципального имущества субъектами малого и среднего предпринимательства, срок договоров аренды у которых истек или истекал в ближайшее время.

По предложению ТПП России данный вопрос был вынесен 25 сентября 2008 года на обсуждение Общественно-консультативного совета при Федеральной антимонопольной службе. По итогам рассмотрения была создана рабочая группа с участием представителей Департамента по работе с объединениями предпринимателей и Департамента по законодательству ТПП России, которая подготовила предложения по внесению изменений в действующее законодательство, поддержанные ФАС России и Минэкономразвития России.

Данные предложения были направлены в Государственную Думу и одобрены Комитетом Государственной Думы по экономической политике и предпринимательству в качестве поправки ко второму чтению находившегося тогда на рассмотрении проекта федерального закона № 51207-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции».

В соответствии с этой поправкой малым и средним предприятиям, арендующим государственное и муниципальное имущество, предоставлено право до 1 июля 2010 года заключать договоры аренды на новый срок без проведения торгов. Позднее Федеральным законом от 17 июля 2009 года № 173-ФЗ «О внесении изменений в статьи 17.1 и 53 Федерального закона «О защите конкуренции» в отношении договоров аренды, заключенных до 1 июля 2008 года, этот срок был продлен до 1 июля 2015 года.

1.5.2. Наиболее актуальные задачи и проблемы, подлежащие решению

В настоящее время остается ряд нерешенных задач, среди которых и недостаточный уровень защиты прав собственности, и необходимость принятия дополнительных мер по противодействию недобросовестным поглощениям, и завершение процесса законодательного урегулирования вопросов разграничения государственной собственности на федеральную, государственность собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность.

Несмотря на позитивные изменения в сфере становления и развития правовых основ приватизации, имеется целый ряд проблем и спорных вопросов, требующих нормативного урегулирования.

Так, не завершена работа по обеспечению соответствия положений приватизационного законодательства нормам Конституции Российской Федерации и Гражданского кодекса Российской Федерации.

Существенным тормозом процессов приватизации является несовершенство законодательной базы, которое выразилось:

- в отсутствии четкого законодательного разграничения функций уполномоченных органов, действующих в сфере приватизации,
- в отсутствии детальной законодательной регламентации различных процедур приватизации;

- в отсутствии в действующем законодательстве норм, устанавливающих административную или уголовную ответственность (в зависимости от степени ущерба, причиненного государству) за те или иные нарушения законодательства о приватизации как для должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления, так и для субъектов предпринимательства;
- в существующих противоречиях между федеральным и региональным законодательством в сфере приватизации;
- в отсутствии компетентных органов финансового контроля на региональном уровне, наделенных соответствующими полномочиями по проверке соблюдения законодательства о приватизации.

По нашему мнению, именно несовершенство существующей законодательной базы и отсутствие установленной Законом ответственности за нарушения законодательства о приватизации, порождают многочисленные злоупотребления со стороны должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления, и в то же время позволяют недобросовестным субъектам предпринимательства безнаказанно использовать различные преступные схемы незаконной приватизации предприятий, наносящие значительный ущерб государству.

В частности, до сих пор отсутствует законодательное урегулирование вопросов, связанных с восстановлением законных прав государства (либо муниципальных образований) как собственника в случае их нарушения в ходе приватизации соответствующего имущества.

1.5.3. Основные направления совершенствования законодательства

Недостаточный уровень **защиты прав собственности**, значительно затрудняя привлечение российскими предприятиями инвестиций, является одним из основных барьеров на пути обеспечения устойчивого и динамичного экономического роста. Без надежной и цивилизованной защиты прав (перехода прав) собственности невозможно эффективное использование таких институтов рыночной экономики, как корпоративное управление, банкротство, финансовые рынки, рынок недвижимости.

Одной из важнейших причин недостаточной защиты прав собственности является **неэффективность системы правоприменения**, недостаточная эффективность и коррумпированность правоохранительных органов и судебной системы. Правоприменение является наиболее слабым звеном в системе защиты прав собственности и исполнения контрактных обязательств, и без радикального изменения ситуации в этой сфере иные, в том числе законодательные, меры защиты прав собственности становятся бессмысленными.

Важнейшими структурными шагами, направленными на обеспечение надежной защиты прав собственности должны стать **реформирование правоохранительной и судебной системы, развитие независимых и общественных средств массовой информации, институтов гражданского общества**.

Еще одной задачей совершенствования законодательства о собственности, которая постоянно находится в центре внимания, является принятие мер по **противодействию недобросовестным поглощениям**, среди которых определяющая – дестимулирование участников оборота к злоупотреблению правом. Как правило, агрессоры стремятся отторгнуть наиболее ценное имущество (обычно недвижимое имущество) и при этом не стремятся закрепить легитимность своего владения акциями и избираемых ими «двойных» органов управления (издержки легитимации могут равняться стоимости имущества, что делает поглощение бесполезным). В связи с этим разрабатываются меры, направленные на предоставление органам управления эффективных правовых средств истребования отторгнутого имущества. В частности, предполагается уточнить положения об истребовании вещей из чужого незаконного владения путем **отказа от ограничения виндикации недвижимого имущества добросовестностью приобретателя** (статья 302 Гражданского кодекса). Известно, что большинство недобросовестных поглощений завершается множественными сделка-

ми купли-продажи недвижимого имущества в целях создания для суда видимости добросовестности конечного приобретателя.

В связи с изложенным, в Торгово-промышленной палате Российской Федерации была рассмотрена подготовленная Минэкономразвития России концепция федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Гражданский кодекс Российской Федерации» (в части уточнения положений о возникновении права собственности и истребовании недвижимого имущества из чужого незаконного владения).

По замыслу авторов концепции, основная идея законопроекта заключается в обеспечении баланса между защитой прав и законных интересов собственников недвижимого имущества при отчуждении указанного имущества помимо их воли, и добросовестных приобретателей неправомерно отчужденного недвижимого имущества.

ТПП России полагает возможным согласиться с мнением разработчиков концепции о том, что предусмотренная статьей 302 Гражданского кодекса Российской Федерации ограниченная виндикация любой вещи, включая недвижимость, в нынешних условиях реально создает правовую основу для развития криминального рынка «недружественных» поглощений.

ТПП России постоянно проводит работу по содействию сотрудничеству между правоохранительными органами и коммерческими организациями, особенно в сфере противодействия недружественным поглощениям и другим формам использования корпоративных процедур для незаконного перераспределения собственности.

Палата всегда активно выступала и выступает за создание эффективной системы защиты права собственности и противодействия указанным явлениям. Поэтому инициатива внесения изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации в части установления неограниченной виндикации в отношении вещей, требующих квалифицированной формы при заключении сделок с ними, представляется заслуживающей внимания.

Заслуживают одобрения предложения об уточнении положений законодательства о регистрации прав на недвижимое имущество с целью ограничения буквального толкования, ставящего предъявление виндикационного иска в зависимость от оспаривания акта государственной регистрации права.

Развитию торгового оборота может послужить предлагаемая дифференциация сроков приобретательной давности для недвижимого имущества.

Вместе с тем, весьма важной представляется необходимость обсуждения указанной концепции ведущими экспертами-цивилистами. С учетом того, что предлагаемый проект затрагивает основы гражданского законодательства и предполагает концептуальный выбор той или иной модели укрепления прав на недвижимость, он подлежит обязательному рассмотрению в Совете при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства.

Другим важным вопросом является **восстановление нарушенных имущественных прав акционеров**, а также порядок признания недействительными решений общего собрания акционеров. Мы полагаем, если риск возврата имущества собственникам и восстановления прав по акциям титульных владельцев возрастет, экономическая эффективность «черного рейдерства» будет подорвана.

В области регулирования отношений собственности с точки зрения достижения баланса интересов государства и общества, в том числе предпринимателей, для ТПП России особое значение имеет **совершенствование законодательства в сфере приватизации государственного и муниципального имущества**.

Точка зрения Палаты в данном вопросе основывается на мнении, выработанном в результате проведения фундаментальных общественно-государственных аналитических мероприятий по анализу процессов приватизации государственной собственности в России за прошедший период.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что главным недостатком правового обеспечения процесса приватизации было отсутствие стратегического видения и системного подхода при разработке соответствующей законодательной базы.

Законодательное регулирование с 1993 года носило «реактивный» характер, в связи с чем правовая база постоянно отставала как от реальных процессов приватизации, так и от стремительно развивающихся «новаций» в криминальной сфере. Противоречивость, неполнота, неоднозначность норм законодательства о приватизации явились одними из основных причин многочисленных нарушений в сфере распоряжения государственным имуществом, создали препятствия на пути к достижению стратегических целей приватизации, в том числе социальных, а также косвенно повлияли на формирование устойчивого общественного представления о несправедливости и нелегитимности результатов приватизации. В целях достижения социального консенсуса на повестке дня стоит вопрос о создании механизмов перераспределения сверхдоходов от приватизированного национального достояния в пользу граждан.

Гражданский кодекс Российской Федерации **предусматривает принятие целого ряда федеральных законов**, без которых правовая база приватизации не может считаться достаточной. Среди них – федеральный закон **об иммунитете государства и его собственности** (статья 127 ГК РФ), федеральный закон **об отнесении государственного имущества к федеральной собственности и к собственности субъектов Российской Федерации** (статья 214 ГК РФ), а также федеральный **закон о национализации**, то есть об обращении в государственную собственность имущества, находящегося в собственности граждан и юридических лиц (статья 235 ГК РФ).

Указанные акты не приняты до сих пор и требуют разработки и скорейшего принятия.

Федеральный закон от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» устанавливает, что в целях реализации единой государственной политики в сфере приватизации Правительство Российской Федерации представляет Президенту Российской Федерации для утверждения предложения о формировании перечня стратегических предприятий и акционерных обществ, включающего в себя федеральные государственные унитарные предприятия, осуществляющие производство продукции (работ, услуг), имеющей стратегическое значение для обеспечения обороноспособности и безопасности государства, защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан Российской Федерации (далее – стратегические предприятия), а также открытые акционерные общества, акции которых находятся в федеральной собственности и участие Российской Федерации в управлении которыми обеспечивает стратегические интересы государства, обороноспособность и безопасность государства, защиту нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан Российской Федерации (далее – стратегические акционерные общества) (статья 6 Закона).

Президент Российской Федерации своим Указом от 4 августа 2004 г. № 1009 утвердил перечень стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ.

Однако ни в тексте федерального закона, ни в иных правовых актах не содержится указаний на порядок обсуждения и формирования такого списка Правительством Российской Федерации и рассмотрения предложений Правительства Президентом Российской Федерации.

Необходимо срочно урегулировать процедурные вопросы отнесения предприятий и акционерных обществ к числу стратегических, **установив нормы об обязательном участии органов парламентского и общественного контроля в работе по оценке активов** стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ, планируемых к исключению из Перечня с последующей приватизацией.

Необходимо **создать правовые механизмы, препятствующие осуществлению так называемых криминальных банкротств предприятий**.

Несмотря на усилия государственной власти по совершенствованию законодательной базы приватизации, не удалось полностью исключить недостатки нормативного регулирования в сфере банкротства. Работа в этом направлении активно ведется.

Представляется необходимым предпринять реальные шаги по **созданию правовой базы для приватизации объектов собственности Российской Федерации за рубежом**.

Анализ правового регулирования отношений, связанных с зарубежной собственностью, показывает, что действующая нормативная правовая база не определяет порядок приватизации

объектов федеральной собственности, находящихся на территории иностранных государств, имеются лишь единичные нормативные правовые акты в этой сфере.

Так, 30 марта 1992 года Президиум Верховного Совета Российской Федерации постановлением № 2626-1 поручил Российскому фонду федерального имущества принять свидетельства о собственности на доли (паи, акции) в капитале акционерных обществ (товариществ), в том числе зарубежных, которыми ранее владели государственные структуры бывшего СССР, и распоряжаться указанным имуществом в соответствии с действующим законодательством. Вместе с тем Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 г. № 2284 «О государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации» (пункт 7, абзац первый) это постановление было признано недействительным, как направленное на свертывание процесса приватизации в Российской Федерации.

В Государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации содержатся отсылочные нормы, определяющие условия возможной приватизации объектов зарубежной собственности. В частности, такая приватизация может осуществляться в порядке, установленном законами Российской Федерации, указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации (п. 5.19.1 Программы), а в отношении объектов, находящихся на территории бывших республик СССР, после урегулирования вопросов о правах собственности на основе межправительственных и межгосударственных соглашений (п. 5.19.2 Программы).

Постановление Правительства Российской Федерации от 5 января 1995 года № 14 «Об управлении федеральной собственностью, находящейся за рубежом» не допускает включение в уставный капитал приватизируемых предприятий (акционерных обществ) и продажу на конкурсах и аукционах закрепленного на их балансе имущества, находящегося за рубежом и приобретенного за счет средств федерального бюджета, однако не содержит запрета на приватизацию объектов зарубежной собственности, поступивших в порядке правопреемства от государственных предприятий бывшего СССР. Федеральный закон от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (см. подпункт 5 пункта 2 статьи 3) не распространяет свое действие на отношения, возникающие при отчуждении государственного и муниципального имущества, находящегося за пределами территории Российской Федерации.

Таким образом, указанные нормативные правовые акты фактически вывели объекты зарубежной собственности государственных предприятий за правовые рамки приватизации, что в качестве одной из причин способствовало их незаконному отчуждению.

Кроме того, по оценкам контролирующих органов, в частности Счетной палаты Российской Федерации, органы власти, предприятия и организации, имеющие на балансе зарубежную собственность, представляют в органы управления государственным имуществом недостоверную информацию, а данные о долях Российской Федерации (пакетах акций) в иностранных юридических лицах, принадлежащих российским организациям, занижаются. Потенциальные дивиденды при этом могут составить сумму порядка 1 млрд. долларов США.

В настоящее время по-прежнему необходима тщательная инвентаризация имущества и объектов собственности Российской Федерации за рубежом. Во избежание незаконного отчуждения зарубежных активов необходимо нормативно запретить приватизацию указанного имущества до проведения такой инвентаризации.

Актуальным представляется решение задачи **завершения процесса законодательного урегулирования вопросов разграничения государственной собственности на федеральную, государственную собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность.**

Прежние акты, регулирующие процесс разграничения государственной собственности на три уровня, уже устарели. Новые акты фактически не были приняты. Учитывая, что процесс приватизации будет продолжаться, целесообразно осуществить также полную инвентаризацию объектов государственной собственности, разделив реестр неприватизированной собственности на федеральный, субъектов Российской Федерации и муниципальный. В этой свя-

зи необходимо законодательно закрепить критерии отнесения государственных предприятий к конкретному виду собственности, типы этих предприятий, статус их руководящих работников и трудовых коллективов.

Особую актуальность указанной проблеме придает административная реформа, предполагающая детальное разграничение предметов ведения и полномочий между федеральным, региональным уровнями власти и местным самоуправлением.

При этом необходимо учитывать, что задача разграничения предметов ведения и полномочий не может быть решена путем материального разделения объектов собственности между различными уровнями власти. В частности, Конституционный Суд Российской Федерации в своем решении по делу о конституционности Лесного кодекса Российской Федерации пришел к выводу, что при разграничении предметов совместного ведения между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации происходит распределение круга полномочий разных органов власти в осуществлении регулирования общественных отношений в сфере совместного ведения (то есть разграничиваются не объекты, а правомочия собственника). Это необходимо для того, чтобы «при принятии соответствующих решений была возможность обеспечить учет и согласование интересов Российской Федерации и ее субъектов».

Необходима **разработка законодательства, регулирующего вопросы национализации и муниципализации**, а также восстановления нарушенных прав государства как собственника приватизируемого имущества.

Необходимым элементом правовой базы развития отношений собственности может стать федеральный закон «О процедурах национализации и муниципализации», то есть закон о правовых основах, принципах и порядке возмездного отчуждения государством имущества частных собственников. При этом целесообразно установить, что национализация (муниципализация) может осуществляться в целях обеспечения обороноспособности и экономической безопасности государства и производиться в форме полного либо частичного обратного выкупа приватизированного имущества.

На наш взгляд, также перспективным направлением в совершенствовании правовой базы имущественной поддержки малого бизнеса стала успешная разработка и принятие Федерального закона от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ «**О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации**». Данным Законом предусмотрено право региональных и местных органов власти и самоуправления утверждать перечни имущества, которые позволят сохранить право аренды на льготных условиях для субъектов малого предпринимательства. К тому же указанный закон содержит прямой запрет на отчуждение имущества, переданного субъектам малого и среднего предпринимательства и организациям инфраструктуры поддержки.

Список проектов законодательных актов, подлежащих разработке и принятию:

№	Наименование	Состояние
1.	«Об иммунитете государства и его собственности»	требует разработки
2.	«Об отнесении государственного имущества к федеральной собственности и к собственности субъектов Российской Федерации»	требует разработки
3.	«О порядке отнесения предприятия к числу производящих продукцию, имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности Российской Федерации»	требует разработки
4.	«О приватизации объектов собственности Российской Федерации за рубежом»	требует разработки

1.6. Законодательство об интеллектуальной собственности

1.6.1. Оценка ситуации и основные итоги работы ТПП России

В последние годы в России произошло существенное обновление законодательства в сфере интеллектуальной собственности. Работа по кодификации законодательства в сфере интеллектуальной собственности, с одной стороны, вызвана необходимостью восполнения пробелов и исправления недостатков в правовом регулировании. С другой стороны, российское законодательство об интеллектуальной собственности должно быть приведено в соответствие с международными договорами, в которых Россия участвует или намеревается участвовать, например, Соглашение о торговых аспектах прав интеллектуальной собственности. Кроме того, российский законодатель должен своевременно перенимать передовой опыт других стран в данной сфере правового регулирования.

Реформирование законодательства об интеллектуальной собственности неразрывно связано с переходом России на инновационную модель промышленного развития, которая в среднесрочной перспективе (5–10 лет) может содействовать преодолению кризиса производства, структурной перестройке промышленности и насыщению рынка конкурентоспособной продукцией. В этой части законодательство об интеллектуальной собственности должно быть тесно связано с инновационным законодательством. В долгосрочной перспективе такая стратегия должна помочь России восстановить свое положение в сообществе развитых стран.

Основные принципы национальной инновационной системы сформулированы в утвержденных Президентом РФ 30 марта 2002 года «Основах политики Российской Федерации в области науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу».

В 2008 г. был сделан ряд значительных шагов по гармонизации и унификации российского законодательства в соответствии с нормами международного права. В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 июля 2008 г. № 1052-р Российская Федерация присоединилась к Договору ВОИС по авторскому праву, принятому Дипломатической конференцией по некоторым вопросам авторского права и смежных прав в г. Женеве 20 декабря 1996 г.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2008 г. № 998-р Российская Федерация присоединилась к Договору ВОИС по исполнению и фонограммам, принятому той же Дипломатической конференцией.

23 мая 2009 года Президент Российской Федерации подписал Федеральный закон № 98-ФЗ «О ратификации Сингапурского договора о законах по товарным знакам». Сингапурский договор о законах по товарным знакам был принят на Дипломатической конференции 27 марта 2006 г. Сингапурский договор является очередным этапом гармонизации национальных систем законодательства по товарным знакам в части, касающейся административных процедур.

В целях приведения норм законодательства Российской Федерации в соответствие с Сингапурским договором Правительство Российской Федерации внесло в Государственную Думу законопроект № 217039-5 «О внесении изменения в статью 1501 части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации» в части увеличения сроков, связанных с проведением экспертизы заявки на товарный знак.

1 января 2008 года вступила в силу часть четвертая Гражданского кодекса Российской Федерации, посвященная правовому регулированию прав на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации.

Принятие и введение в действие части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации в основном завершило осуществляемую кодификацию гражданского законодательства России.

Часть четвертая ГК РФ, помимо консолидации норм ранее действовавших законодательных актов, регулировавших права на отдельных объекты интеллектуальных прав, содержит общие положения, в которых сформулированы единые для законодательства об интеллектуальной собственности принципиальные положения.

Большинству общих положений, содержащихся в главе 69 ГК РФ, корреспондируют в последующих главах Кодекса соответствующие специальные правила, относящиеся к правам на конкретный вид результатов интеллектуальной деятельности или средств индивидуализации.

В процессе разработки части четвертой ГК РФ значительное внимание было уделено вопросу о соотношении норм об интеллектуальной собственности с общими положениями гражданского законодательства (о субъектах, сделках, исковой давности, представительстве, договорах и др.). В связи с тем, что наиболее чувствительным в этой области является вопрос соотношения с общими положениями ГК РФ об обязательствах и договорах тех правил части четвертой, которые регламентируют передачу и предоставление исключительных прав с использованием различного рода договоров, в статье 1233 ГК РФ воспроизводится известная норма о соотношении общих и специальных предписаний обязательственного права.

В ходе создания части четвертой ГК РФ разработчикам пришлось решить ряд задач содержательного характера. К ним, прежде всего, относились:

- включение в законодательство об интеллектуальной собственности норм, регулирующих обращение (отчуждение, предоставление в пользование, залог) этих специфических объектов гражданского оборота;
- включение в часть четвертую ГК РФ норм, которые бы расширяли и усиливали защиту авторов и других обладателей исключительных прав. В ГК РФ предусмотрена защита прав на некоторые новые объекты интеллектуальной собственности (на содержание баз данных информационных систем, сложные объекты и некоторые другие). Как правило, это сделано с учетом соответствующих директив Европейского Сообщества в целях гармонизации законодательства;
- усиление ответственности (главным образом, гражданско-правовой) за нарушения прав авторов и других обладателей исключительных прав, вплоть до введения новых видов такой ответственности.

В целом часть четвертая Гражданского кодекса комплексно регулирует отношения в сфере интеллектуальной собственности. Нормы Кодекса предусматривают принятие лишь нескольких специальных федеральных законов.

Так, статья 1247 ГК РФ определяет основы правового статуса патентных поверенных. В развитие положений данной статьи принят Федеральный закон от 30 декабря 2008 года № 316-ФЗ «**О патентных поверенных**» (далее – Закон о патентных поверенных).

Закон о патентных поверенных регулирует отношения, связанные с приобретением гражданами Российской Федерации статуса патентного поверенного – лица, получившего право на ведение дел физических и юридических лиц с федеральным органом исполнительной власти по интеллектуальной собственности, а также его полномочий в отношении ведения дел, связанных с правовой охраной результатов интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации.

В Законе определяются вопросы правового статуса патентного поверенного, требования, предъявляемые к кандидатам в патентные поверенные, содержатся положения, касающиеся прав и обязанностей патентного поверенного, а также вопросы ответственности патентного поверенного, нормы о порядке аттестации и регистрации патентного поверенного, порядок осуществления контроля за проведением аттестации, регистрации патентных поверенных, основания исключения патентных поверенных из Реестра патентных поверенных Российской Федерации.

В ходе рассмотрения проекта Закона о патентных поверенных в Государственной Думе первоначальная редакция, внесенная Правительством Российской Федерации, была достаточно спорной и не учитывала пожелания профессионального сообщества.

Поскольку услуги в области патентования оказывают многие территориальные торгово-промышленные палаты и членские организации, данный законопроект стал одним из приоритетных для Палаты. ТПП России к рассмотрению проекта ко второму чтению были подготовлены поправки, многие из которых были одобрены.

В частности, в результате принятия соответствующих поправок Палаты статья 3 Закона о патентных поверенных устанавливает, что патентный поверенный вправе осуществлять свою

профессиональную деятельность самостоятельно, занимаясь частной практикой, а также на основании трудового договора между патентным поверенным и работодателем (юридическим лицом). Кроме того, Законом расширены права патентных поверенных и установлены гарантии их прав, что позволит им быть независимыми субъектами правоотношений.

ТПП России также выступала за участие патентных поверенных в деятельности федерального органа государственной власти по интеллектуальной собственности. Согласно принятым поправкам Палаты в состав квалификационной комиссии и апелляционной комиссии государственного органа в сфере интеллектуальной собственности будут включаться патентные поверенные, кандидатуры которых представляются общественными объединениями и саморегулируемыми организациями патентных поверенных.

Законодательство, регулирующее деятельность патентных поверенных, не предусматривало возможность обжалования действий (бездействия) государственного органа в сфере интеллектуальной собственности в судебном порядке. В соответствии с одобренными поправками, разработанными Палатой, пункт 7 статьи 9 Закона о патентных поверенных устанавливает, что решение апелляционной комиссии государственного органа в сфере интеллектуальной собственности может быть оспорено в суде.

Еще один важный закон, сопровождение которого осуществлялось экспертами Палаты, – Федеральный закон от 17 декабря 2008г «**О передаче прав на единые технологии**» (далее – Закон о передаче технологий).

Закон о передаче технологий направлен на реализацию положений главы 77 части четвертой ГК РФ и регулирует отношения в области распоряжения правами на единые технологии (далее – технологии), принадлежащие полностью или частично Российской Федерации и (или) субъектам Российской Федерации, с целью их практического применения (внедрения).

В результате реализации положений Закона о передаче технологий должны быть созданы реальные эффективные условия для формирования рынка технологий, стимулирующие их коммерциализацию.

Вместе с тем, хотелось бы отметить, что предусмотренная Законом процедура передачи прав на единые технологии в результате проведения конкурса по передаче технологий является достаточно длительной по времени и требует предоставления претендентами значительного количества документов. Полагаем, что подобная процедура передачи прав может негативно отразиться на количестве подаваемых заявок на приобретение прав на технологии. Кроме того, данная процедура не способствует внедрению результатов интеллектуальной деятельности в коммерческих оборот.

За непродолжительное время действия части четвертой ГК РФ в ряд ее положений также были внесены определенные корректировки.

В качестве наиболее значимого хотелось бы отметить Федеральный закон от 8 ноября 2008 года № 201-ФЗ «О внесении изменений в статью 1473 части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации». Согласно ранее действовавшей редакции указанной статьи ГК РФ включение в фирменное наименование акционерного общества официального наименования Российской Федерации, а также слов, производных от этого наименования, допускалось по разрешению Правительства Российской Федерации, если более семидесяти пяти процентов акций акционерного общества принадлежит Российской Федерации.

До введения в действие части четвертой ГК РФ вопрос о возможности использования официального наименования «Российская Федерация», а также слов и словосочетаний, производных от него, решался в соответствии с порядком, установленным Правительством Российской Федерации.

После введения в действие части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации многие организации, получившие в указанном порядке разрешения на использование в своих наименованиях официального наименования «Российская Федерация» и слов, производных от него, столкнулись с необходимостью изменения своих наименований при первом после 1 января 2008 года изменении учредительных документов (статья 14 Федерального закона «О введении в действие части четвертой Гражданского кодекса Российской Феде-

рации»). С такой проблемой столкнулись многие крупные российские компании. Как правило, фирменное наименование таких компаний имело многолетнюю историю, было широко известно на территории России и за рубежом. Изменение фирменного наименования могло негативно отразиться на деловой репутации, клиентской базе и иных аспектах хозяйственной деятельности этих компаний.

В соответствии с принятыми в ноябре 2008 года изменениями в статью 1473 ГК РФ порядок включения в фирменное наименование юридического лица официального наименования Российской Федерация или Россия, а также слов, производных от этого наименования, допускается по разрешению, выдаваемому в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. В настоящее время порядок определен постановлением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2005 г. № 743.

Помимо принятия специальных федеральных законов положения ГК РФ предусматривают принятие значительного числа подзаконных актов. В настоящее время приняты следующие постановления Правительства Российской Федерации:

постановление Правительства Российской Федерации от 10 декабря 2008 г. № 941 «Об утверждении Положения о патентных и иных пошлинах за совершение юридически значимых действий, связанных с патентом на изобретение, полезную модель, промышленный образец, с государственной регистрацией товарного знака и знака обслуживания, с государственной регистрацией и предоставлением исключительного права на наименование места происхождения товара, а также с государственной регистрацией перехода исключительных прав к другим лицам и договоров о распоряжении этими правами»;

постановление Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2008 г. № 1020 «Об утверждении Правил регистрации договоров о распоряжении исключительным правом на изобретение, полезную модель, промышленный образец, зарегистрированные топологию интегральной микросхемы, программу для ЭВМ, базу данных и перехода без договора исключительного права на изобретение, полезную модель, промышленный образец, зарегистрированные топологию интегральной микросхемы, программу для ЭВМ, базу данных»;

с 1 января 2008 г. вступили в силу Правила сбора, распределения и выплаты вознаграждения исполнителям и изготовителям фонограмм за использование фонограмм, опубликованных в коммерческих целях (утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 г. № 988);

во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 г. № 992 «Об утверждении Положения о государственной аккредитации организаций, осуществляющих коллективное управление авторскими и смежными правами» утвержден Типовой устав аккредитованной организации по управлению правами на коллективной основе, а также Общие методические рекомендации по применению Типового устава аккредитованной организации по управлению правами на коллективной основе.

В связи с тем, что введение в действие части четвертой ГК РФ вызвала значительные вопросы в правоприменительной и судебной практике, в целях единообразного применения положений Кодекса было подготовлено совместное постановление Пленумов Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 26 марта 2009 года № 5/29 «О некоторых вопросах, возникших в связи с введением в действие части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации».

Проект постановления широко обсуждался с участием представителей профильных федеральных органов государственной власти и профессионального сообщества. ТПП России также направила свои предложения по проекту постановления.

В постановлении разъясняются вопросы, связанные с применением Федерального закона «О введении в действие части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации», применением Общих положений части четвертой ГК РФ, а также разъяснения по основным разделам, в частности, авторскому праву, правам, смежным с авторским, патентному праву, праву на товарный знак и знак обслуживания и проч.

1.6.2. Наиболее актуальные задачи и проблемы, подлежащие решению

Помимо того, что часть четвертая ГК РФ стала первым кодифицированным актом, регулирующим отношения в сфере интеллектуальной собственности, и в правовом регулировании появилось много новелл. В сфере авторского права все законодательные нововведения можно условно разделить на четыре группы:

1. Изменение в правовом регулировании договорных отношений в сфере авторского права.
2. Нововведения, касающиеся коллективного управления правами.
3. Совершенствование правовой охраны новых объектов и смежных прав.
4. Усиление ответственности за нарушения авторских и смежных прав.

Говоря об изменении в правовом регулировании договорных отношений в сфере авторского права, необходимо отметить новые для Российского законодательства положения статей 1234 и 1285 ГК РФ, предусматривающие возможность заключения договора о полном отчуждении исключительного права на результат интеллектуальной деятельности или на средство индивидуализации. Таким образом, закон предусматривает возможность «изъятия» прав авторов. В случае заключения такого договора у автора остаются только личные неимущественные права – право быть автором произведения.

Статья 1334 ГК РФ устанавливает требование к форме лицензионного договора. С 1 января 2008 года все договоры должны заключаться в письменной форме. В отдельных случаях Гражданский кодекс устанавливает исключения, когда простая письменная форма договора не требуется. Так, согласно статье 1286 ГК РФ договор о предоставлении права использования произведения в периодическом печатном издании может быть заключен в устной форме, а заключение лицензионных договоров о предоставлении права использования программы для ЭВМ или базы данных допускается путем заключения каждым пользователем с соответствующим правообладателем договора присоединения, условия которого изложены на приобретаемом экземпляре такой программы или базы данных либо на упаковке этого экземпляра.

В целях защиты прав авторов Гражданский кодекс ввел обязанность издательских организаций издать произведение при заключении договора о предоставлении права использования произведения (статья 1287 ГК РФ) не позднее срока, установленного в договоре. Вместе с тем, устанавливая обязанность по изданию произведений, законодатель не определил конкретных сроков по исполнению указанной обязанности, ограничившись стандартной формулировкой о порядке исчисления срока – использование произведения должно быть начато в срок, обычный для данного вида произведений и способа их использования. Полагаем, что при применении указанной статьи возникнет неоднозначное толкование «обычного срока публикации», что повлечет споры и судебные разбирательства. Скорее всего, примерные сроки исполнения обязательств будут определяться в судебных решениях.

Дополнительной гарантией для авторов стало положение пункта 2 рассматриваемой статьи, согласно которому в случае расторжения издательского лицензионного договора из-за невыполнения издательством принятых обязательств, лицензиар вправе требовать выплаты ему вознаграждения, предусмотренного данным договором, в полном размере.

Главным изменением в области коллективного управления правами стало введение государственной аккредитации организаций по управлению правами на коллективной основе. Правительством Российской Федерации постановлением от 29 декабря 2007 года № 992 утверждено Положение о государственной аккредитации организаций, осуществляющих коллективное управление авторскими и смежными правами.

В соответствии с пунктом 3 указанного Положения аккредитацию проводит федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере авторского права и смежных прав – Федеральной службой по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия (Росохранкультура).

Вторым важным изменением в правовом статусе организаций по управлению правами на коллективной основе стало введение членства в таких организациях (статья 1242 ГК РФ). Со-

гласно статье 1244 ГК РФ организация по управлению правами на коллективной основе обязана принять в члены всех правообладателей – авторов и юридических лиц.

Часть четвертая Гражданского кодекса установила правовую охрану для новых объектов интеллектуальной собственности.

Первым новым объектом стали нетворческие базы данных. Введение правовой охраны такого вида объектов заимствовано из зарубежного опыта.

Согласно статье 1333 ГК РФ изготовителем базы данных признается лицо, организовавшее создание базы данных и работу по сбору, обработке и расположению составляющих ее материалов. Изготовителю базы данных принадлежат исключительное право изготовителя базы данных и право на указание на экземплярах базы данных и (или) их упаковках своего имени или наименования.

При этом, исключительное право изготовителя базы данных признается и действует независимо от наличия и действия авторских и иных исключительных прав изготовителя базы данных и других лиц на составляющие базу данных материалы, а также на базу данных в целом как составное произведение. Исключительное право изготовителя базы данных возникает в момент завершения ее создания и действует в течение пятнадцати лет, считая с 1 января года, следующего за годом ее создания. В случае обнародования базы данных исключительное право изготовителя действует в течение пятнадцати лет, считая с 1 января года, следующего за годом ее обнародования. При каждом обновлении базы данных срок действия исключительного права возобновляется.

Дополнительно к ранее существовавшему перечню субъектов, которым могут принадлежать авторские и смежные права, статья 1337 вводит возможность их предоставления новому субъекту – публикатору. Публикатором признается гражданин, который правомерно обнародовал или организовал обнародование произведения науки, литературы или искусства, ранее не обнародованного и перешедшего в общественное достояние либо находящегося в общественном достоянии в силу того, что оно не охранялось авторским правом.

Предоставляя смежные права публикаторам, законодатель ставил цель стимулировать обнародование редких произведений, обладающих большой литературной ценностью. Предоставление права публикатору, призванное поощрять поиски в архивах, также является гармонизацией с европейским правом – Директивой ЕС № 93/98/ЕС от 29 декабря 1993 года о гармонизации сроков охраны авторского права и некоторых смежных прав.

Отдельно новое законодательство определяет права изготовителя аудиовизуального произведения, то есть лица, организовавшего создание такого произведения (продюсера), что также является новеллой. Его права определяются в соответствии со статьей 1240 ГК РФ как права лица, использующего результат интеллектуальной деятельности в составе сложного объекта. Под сложным объектом законодатель понимает объект, состоящий из нескольких охраняемых результатов интеллектуальной деятельности (кинофильма, иного аудиовизуального произведения, театрально-зрелищного представления, мультимедийного продукта, единой технологии). Основанием для перехода к лицу, организовавшему создание сложного объекта, прав на охраняемые результаты интеллектуальной деятельности является заключение с обладателями исключительных прав на соответствующие результаты интеллектуальной деятельности (например, при создании кинофильма нужен сценарий, музыка к кинофильму, художественное оформление и т.п.) договора об отчуждении исключительного права или лицензионного договора. Однако за авторами отдельных «интеллектуальных объектов», входящих в сложный объект, сохраняется право авторства и другие личные неимущественные права.

Большие изменения произошли и в сфере охраны прав на произведения.

Что касается способов защиты прав интеллектуальной собственности, в настоящее время в России предусмотрены различные формы ответственности при нарушении прав интеллектуальной собственности:

1) гражданско-правовая ответственность (необходимость возмещения понесенных убытков; взыскание незаконно полученного дохода; выплата компенсации в определенном разме-

ре (как альтернатива возмещению убытков); компенсация морального вреда; признание нарушенного права на авторство; восстановление положения, существовавшего до нарушения права (реституция); пресечение действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения; принуждение к исполнению обязанности в натуре; прекращение или изменение договорных правоотношений в судебном порядке);

2) уголовная и административная ответственность за нарушение прав интеллектуальной собственности (статьи 146 и 147 Уголовного кодекса Российской Федерации, предусматривающие уголовные наказания; статья 7.12 Кодекса об административных правонарушениях РФ, предусматривающая административные штрафы в разных размерах).

Часть четвертая ГК РФ существенно расширяет возможности применения такой меры ответственности за нарушения исключительных прав как взыскание с нарушителя суммы компенсации.

Компенсация взыскивается, если требование о ее уплате предъявлено правообладателем вместо требования о взыскании убытков. Правообладатель выбирает и один из двух предусмотренных законом способов определения размера компенсации. В одном случае он определяется «по усмотрению суда» в пределах от 10 тыс. до 5 млн. руб., «исходя из характера нарушения», в другом – в двукратном размере стоимости объекта нарушенных прав либо прав на использование этого объекта (статья 1301 ГК РФ).

Гражданский кодекс ничего не меняет ни в содержании, ни в размере этой санкции, но распространяет ее на нарушения целого ряда других исключительных прав.

Такое расширение сферы применения компенсации за нарушение исключительных прав отчасти стало следствием включения в группу прав, смежных с авторскими (глава 71 ГК РФ), новых видов смежных прав – прав на содержание базы данных и прав публикатора на произведение науки, литературы или искусства. Естественно, что эти новые смежные права подпали под общие правила об ответственности за нарушение смежных прав, в том числе и правила об ответственности в виде выплаты компенсации.

Важным с практической точки зрения является полноценное распространение указанной меры ответственности в качестве санкции за нарушение исключительного права на товарный знак и за незаконное использование наименования места происхождения товара (пункт 2 статьи 1537 ГК РФ).

С вступлением в силу части четвертой ГК РФ в гражданское законодательство вводится дополнительная ответственность за неоднократные или грубые нарушения исключительных прав в сфере интеллектуальной собственности. Новой и весьма существенной санкцией за такие нарушения по решению суда является возможность ликвидации юридического лица и прекращения деятельности гражданина в качестве индивидуального предпринимателя, совершающего подобные нарушения (статья 1253 ГК РФ).

Одной из наиболее серьезных проблем в сфере защиты результатов интеллектуальной деятельности остается проблема контрафактной продукции.

Гражданский кодекс предусматривает серьезные изменения в правилах, определяющих применение такой меры ответственности за нарушения исключительных прав, как конфискация контрафактных экземпляров произведений, фонограмм и используемых для их воспроизведения материалов и оборудования.

В действовавшем до вступления в силу части четвертой ГК РФ законодательстве этот вид санкций был предусмотрен только Законом Российской Федерации «Об авторском праве и смежных правах» (статья 49.1). Санкция применялась за нарушения прав на произведения, защищаемые авторским правом, и фонограммы, защищаемые соответствующим смежным правом.

Гражданский кодекс распространяет возможность применения санкций этого вида практически на все отношения в сфере интеллектуальной собственности, имеющие своим предметом материальные носители, в которых выражен результат интеллектуальной деятельности или средство индивидуализации юридического лица, товара, работ или услуг, если эти материальные носители являются контрафактными (пункты 4 и 5 статьи 1252 ГК РФ). Таким материальным носителем может быть информационный носитель базы данных, продукт и устрой-

ство, в которых использовано изобретение; продукт, в котором использовано изобретение или полезная модель; изделие, в котором использован промышленный образец, и другие материальные объекты.

Учитывая первые итоги применения части четвертой ГК РФ Советом при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 7 октября 2009 года утверждена Концепция совершенствования Раздела VII Гражданского кодекса Российской Федерации «Права на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации» (далее – Концепции).

В Концепции сформулированы основные предложения по совершенствованию законодательства в данной сфере. Остановимся на наиболее важных и значимых предложениях.

В настоящее время сфера информационно-коммуникационных технологий (далее – ИКТ) является одной из наиболее динамично развивающихся отраслей российской экономики. Емкость этого рынка в России имеет огромный потенциал к росту. В целях ее дальнейшего развития необходимо создать современную эффективно функционирующую законодательную базу, определяющую порядок использования результатов интеллектуальной деятельности в информационно-телекоммуникационных сетях, обеспечивающую соблюдение прав правообладателей при воспроизведении и доведении до всеобщего сведения их произведений в сети Интернет.

ТПП России поддерживает положения Концепции о необходимости дальнейшего совершенствования российского законодательства в части, обеспечивающей правовые основания для использования открытых (свободных) лицензий. Полагаем, что в рамках данной работы целесообразно рассмотреть вопрос о расширении сферы применения упрощенного порядка заключения лицензионного договора, приведенного в пункте 3 статьи 1286 ГК РФ, для программ для ЭВМ и баз данных, и распространении его и на другие объекты авторских и смежных прав, в том числе литературные, музыкальные и фотографические произведения, произведения изобразительного искусства, исполнения и фонограммы.

Множество дискуссий вызывает вопрос о правовом статусе и пределах ответственности провайдера. Многие правообладатели сталкиваются с проблемой не только привлечения провайдеров к ответственности в случае нарушения исключительных прав, но и с отсутствием правовых средств обязать провайдера устранить нарушения исключительных прав. С другой стороны, необходимо соблюсти баланс интересов, снизив риск необоснованного привлечения к ответственности провайдеров за действия пользователей, незаконно размещающих произведения и объекты смежных прав в сети «Интернет».

В стенах Торгово-промышленной палаты РФ неоднократно обращалось внимание на необходимость упрощения административных процедур по оформлению прав на патенты, полезные модели и проч. Учитывая, что российскими заявителями патентуется крайне мало новых изобретений, необходимо стимулировать активность предпринимателей по патентной охране объектов интеллектуальной собственности. В связи с этим необходимо поддержать соответствующие положения Концепции.

Полагаем, что результатом реализации в конкретных законопроектах предусмотренных в Концепции нововведений станет соответствие российского законодательства современному уровню развития техники, что будет способствовать развитию рынка интеллектуальной собственности в России.

1.6.3. Предложения по совершенствованию законодательства

В Российской Федерации нерешенным остается *вопрос учета и оценки материальных и нематериальных активов*, в том числе, созданных еще в советское время. Права государства на эту собственность до сих пор практически не защищены. В настоящее время большинство научно-исследовательских работ финансируется из средств бюджета. В России, по данным Роспатента, из 100% охраноспособных результатов интеллектуальной деятельности, полученных при бюджетном финансировании, патентуется только 5% таких результатов, а в коммерческом обороте находится менее 1% из них. Результатом сложившейся ситуации стали огромные фи-

нансовые потери – это и отсутствие внедрения новых технологий в Российской экономике, и отток незащищенных технологий за рубеж.

В мировой и российской практике существует два способа закрепления прав на создаваемые результаты интеллектуальной деятельности в сфере технологий: открытый (через патентование) и закрытый (через охрану ноу-хау в режиме коммерческой тайны).

Мировая практика показывает, что только надежная защита правовой охраны любого объекта техники, будь то самолет или автомобиль, требует наличия, по крайней мере, сотни патентов на изобретения, промышленные образцы, полезные модели. Такое же количество объектов охраняется в режиме коммерческой тайны.

Основные проблемы законодательных изменений для экономики предприятий и учреждений, по мнению экспертов ТПП России, связаны с введением новых глав 75 и 77 ГК РФ, имеющих прямое отношение к правовой охране технологий и промышленных секретов.

Режим коммерческой тайны в России, несмотря на действующий Федеральный закон «О коммерческой тайне», используется очень слабо. Невысокие показатели изобретательской деятельности можно, по-видимому, объяснить тем, что предприятия патентуют далеко не все свои разработки и технологии. По их мнению, это позволяет им не раскрывать содержание технологий, относя их к категории, так называемых, секретных изобретений, в отношении которых не публикуется никаких сведений в открытых источниках. Однако эта практически безуспешно действовавшая в советское время система в современных условиях широкого развитого международного военно-технического сотрудничества и экспорта продукции военного значения представляется весьма уязвимой.

Важным является *вопрос о правах государства на использование результатов, созданных за счет средств федерального бюджета и охраняемых в режиме коммерческой тайны*. Сегодня, как известно, режим коммерческой тайны применяется преимущественно для охраны информации технологического характера, информации об условиях и режимах технологических процессов, для конструкторской документации. В настоящее время механизм распоряжения государством правами, охраняемыми в режиме коммерческой тайны, по сути, не определен. Точно так же не определена поддержка предприятий для зарубежного патентования из средств федерального бюджета. Считаю крайне важным установление в законодательстве налоговых льгот на затраты по патентованию новых изобретений.

Положения главы 75 ГК РФ, регулирующие права на секрет производства (ноу-хау), также являются новеллами для российского законодательства. Вместе с тем, введение института ноу-хау не было до конца продумано законодателем и согласовано с действующими законодательными актами, что привело к многочисленным правовым коллизиям.

Во-первых, сфера отношений, регулируемых Федеральным законом «О коммерческой тайне», существенно сокращается. С 1 января 2008 года предметом указанного закона стали отношения, связанные с установлением, изменением и прекращением режима коммерческой тайны в отношении информации, составляющей секрет производства (ноу-хау). При этом под коммерческой тайной понимается режим конфиденциальности информации, позволяющий ее обладателю при существующих или возможных обстоятельствах увеличить доходы, избежать неоправданных расходов, сохранить положение на рынке товаров, работ, услуг или получить иную коммерческую выгоду.

Новым законодательством существенно расширяется объем ноу-хау. Если до вступления в силу части четвертой ГК РФ и соответствующих изменений в Федеральный закон «О коммерческой тайне» секреты производства (ноу-хау) признавались одной из разновидностей информации, составляющей коммерческую тайну, то после вступления в силу части четвертой ГК РФ любая информация, составляющая коммерческую тайну, объявляется секретом производства (ноу-хау).

Представляется, что данный подход будет противоречить общепринятой практике и международным обязательствам России.

Исходя из общепринятой практики, ноу-хау условно подразделяют на три большие группы:

- информация о сущности незапатентованного изобретения, полезной модели или промышленного образца;

- сведения о методах, процессах, технологиях, профессиональном опыте и иных объектах, имеющих коммерческую ценность, но лишенных способности охраняться патентом;
- добавочная информация, получаемая при использовании запатентованных технологий, которая, не будучи патентоспособной сама по себе, позволяет более эффективно использовать запатентованное устройство или способ.

В настоящее время о ноу-хау упоминается более чем в 180 международных соглашениях. Так, например, в Соглашении между Правительством Российской Федерации и Правительством Королевства Бельгия о сотрудничестве в области исследования и использования космического пространства в мирных целях ноу-хау определено лишь как разновидность конфиденциальной информации, но не вся конфиденциальная информация.

Коммерческая тайна сама по себе не является объектом интеллектуальной собственности, но имеет важное значение для создания условий, благоприятствующих вовлечению в хозяйственный оборот такого объекта интеллектуальной собственности как ноу-хау. Ноу-хау является самостоятельным объектом интеллектуальной собственности, права на который охраняются в режиме коммерческой тайны.

С вступлением в силу части четвертой ГК РФ существенно изменяется объем и характер правомочий правообладателя на коммерческую тайну.

Поскольку ноу-хау является одним из объектов интеллектуальной собственности, то институт исключительного права, как специфический институт, используемый ранее только применительно в сфере интеллектуальной собственности, теперь предлагается использовать по отношению ко всей коммерческой тайне.

Для этого, наряду с установлением исключительного права на секрет производства в статье 1466 ГК РФ, признаются утратившими силу положения части 2 статьи 4 и статьи 7 Федерального закона «О коммерческой тайне», устанавливающие сегодня права обладателя информации, составляющей коммерческую тайну.

Согласно статье 1466 ГК РФ обладателю секрета производства принадлежит исключительное право его использования в соответствии со статьей 1229 ГК РФ любым не противоречащим закону способом (исключительное право на секрет производства), в том числе при изготовлении изделий и реализации экономических и организационных решений. Обладатель секрета производства вправе распоряжаться указанным исключительным правом.

В отличие от установленных законодателем конкретных сроков действия исключительных прав на иные результаты интеллектуальной деятельности, исключительное право на секрет производства действует до тех пор, пока сохраняется конфиденциальность сведений, составляющих его содержание. С момента утраты конфиденциальности соответствующих сведений исключительное право на секрет производства прекращается у всех правообладателей.

Обязанности сохранять конфиденциальность секрета производства до прекращения действия исключительного права на секрет производства закреплены при отчуждении исключительного права (пункт 2 статьи 1468 ГК РФ), при передаче права по лицензионному договору (пункт 3 статьи 1469 ГК РФ), в связи с выполнением трудовых обязанностей (пункт 2 статьи 1470 ГК РФ).

В то же время, если при исключении из Федерального закона «О коммерческой тайне» статьи 8 «Обладатель информации, составляющей коммерческую тайну, полученной в рамках трудовых отношений», аналогичная норма закреплена в статье 1470 ГК РФ «Служебный секрет производства», то признание утратившими силу пунктов 3 и 4 части 3, части 4, 5 и 7 статьи 11 «Охрана конфиденциальности информации в рамках трудовых отношений» Федерального закона «О коммерческой тайне» о неразглашении коммерческой тайны после прекращения трудового договора в течение определенного срока, о возмещении ущерба и убытков при ее разглашении не получили соответствующего закрепления в ГК РФ.

Кроме того, не получили законодательного закрепления нормы, содержащиеся в статьях 9 «Порядок установления режима коммерческой тайны при выполнении государственного или муниципального контракта для государственных или муниципальных нужд» и 12 «Охрана конфиденциальности информации в рамках гражданско-правовых отношений» Федерального за-

кона «О коммерческой тайне», что при их признании утратившими силу с 2008 года приведет к пробелу в правовом регулировании.

Таким образом, новеллы законодательства о коммерческой тайне и ноу-хау, существенно изменяя порядок охраны прав на секреты производства, при сохранении указанных правовых коллизий затрудняют правоприменение в этой области. Существующие пробелы в правовом регулировании могут также повлечь недобросовестные действия со стороны отдельных субъектов хозяйственной деятельности, например, умышленное раскрытие сведений, составляющих ноу-хау в целях прекращения его правовой охраны, что приведет многие организации, использующих в своей деятельности секреты производства к убыткам.

Новым для Российского законодательства, как говорилось ранее, стало предоставление охраны такому результату интеллектуальной деятельности как сложный объект. Статья 1240 ГК РФ в качестве одного из видов сложных объектов называет единую технологию.

Легальное определение понятия «единая технология» дано в статье 1542 ГК РФ, согласно которой единой технологией признается выраженный в объективной форме результат научно-технической деятельности, который включает в том или ином сочетании изобретения, полезные модели, промышленные образцы, программы для ЭВМ или другие результаты интеллектуальной деятельности, подлежащие правовой охране, и может служить технологической основой определенной практической деятельности в гражданской или военной сфере (единая технология). Помимо охраняемых результатов интеллектуальной деятельности в состав единой технологии могут входить результаты интеллектуальной деятельности, не подлежащие правовой охране.

Право использовать результаты интеллектуальной деятельности в составе единой технологии как в составе сложного объекта принадлежит лицу, организовавшему создание единой технологии (право на технологию) на основании договоров с обладателями исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности, входящие в состав единой технологии. В состав единой технологии могут входить также охраняемые результаты интеллектуальной деятельности, созданные самим лицом, организовавшим ее создание.

Установленные ГК РФ правила применяются к отношениям, связанным с правом на технологию гражданского, военного, специального или двойного назначения, созданную за счет или с привлечением средств федерального бюджета либо бюджетов субъектов Российской Федерации, выделяемых для оплаты работ по государственным контрактам, по другим договорам, для финансирования по сметам доходов и расходов, а также в виде субсидий. Указанные правила не применяются к отношениям, возникающим при создании единой технологии за счет или с привлечением средств федерального бюджета либо бюджетов субъектов РФ на возмездной основе в форме бюджетного кредита.

Несмотря на частое использование в Российской законодательстве терминов «технология гражданского назначения», «технология военного назначения», нормативно-правовое определение указанных понятий отсутствует. Поскольку принадлежность технологии к одному из указанных видов является условием ее охраны в соответствии с положениями главы 77 ГК РФ, во избежание коллизий и неправильного толкования закона необходимо ввести законодательные определения или критерии для отнесения технологий к технологиям гражданского, военного, специального или двойного назначения.

Необходимо обратить внимание на заложенные в тексте ГК РФ внутренние противоречия между общими и специальными нормами. Пункт 5 статьи 1240 ГК РФ устанавливает, что положения об использовании результата интеллектуальной деятельности в составе сложного объекта применяются к праву использования результатов интеллектуальной деятельности в составе единой технологии, созданной за счет или с привлечением средств федерального бюджета.

Вместе с тем, согласно специальным нормам главы 77 ГК РФ положения указанной главы регулируют отношения, связанные с правом на технологию, созданную за счет или с привлечением средств федерального бюджета либо бюджетов субъектов Российской Федерации. В целях устранения законодательной коллизии необходимо внести соответствующие изменения в ГК РФ.

В сфере правового регулирования и охраны авторских и смежных прав, по мнению ТПП России, необходимы следующие законодательные изменения.

Объекты авторского права и смежных прав составляют основу национального искусства и культуры. Учитывая возрастающее значение международного взаимодействия и сотрудничества, в том числе в сфере авторского права и смежных прав, распространение объектов авторских прав не только в границах одного государства, а во многих странах мира, и, соответственно, необходимость защиты правообладателей от возможных нарушений прав, основными направлениями государственного регулирования в этой сфере должны стать:

усиление законодательства Российской Федерации в области правовой охраны и защиты прав авторов произведений, исполнителей и иных правообладателей;

усиление международного сотрудничества в данной сфере в целях защиты прав российских правообладателей за рубежом, в том числе, путем подписания двухсторонних и многосторонних соглашений.

Особое внимание должно быть уделено развитию книжной отрасли. В целях усиления правовой охраны авторских и смежных прав в книжной отрасли необходима разработка и реализация следующих мер:

- разработка законодательства в области регулирования издательско-книготорговой деятельности и охраны прав автора, издателя, книгораспространителя с использованием элементов патентного и авторского права. Необходимо также законодательно закрепить базовую терминологию для книжного бизнеса, имеющую многозначное контекстное употребление;
- принятие законодательных мер для малого и среднего бизнеса, обеспечивающих развитие книгоиздания, книгораспространения и информационной отрасли.

Основные предложения по совершенствованию законодательства в сфере товарных знаков и иных средств индивидуализации.

Развитие предпринимательства в России, формирование цивилизованных рыночных отношений внутри страны, намерение Российской Федерации вступить во Всемирную торговую организацию и, соответственно, эффективно интегрироваться в мировую экономику обуславливают необходимость постоянного совершенствования национального законодательства о средствах индивидуализации. Средства индивидуализации очень восприимчивы к требованиям рынка. Жесткая конкурентная борьба заставляет производителей товаров, являющихся одновременно правообладателями средств индивидуализации, защищать свои права, а также искать компромиссные решения в целях соблюдения прав третьих лиц.

Анализ правоприменительной практики федерального органа исполнительной власти по интеллектуальной собственности, а также судебной практики показывает, с одной стороны, позитивные тенденции в правоприменении, с другой – возникновение новых проблем и вопросов, в том числе обусловленных новеллами части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации.

Коммерческие обозначения являются новым для России видом индивидуализирующих обозначений. Введение их правовой охраны, безусловно, можно рассматривать как положительное явление в сфере предпринимательской деятельности, в частности, за счет упрощенного, по сравнению с товарными знаками, порядка возникновения правовой охраны и, соответственно, возникновения исключительного права на коммерческое обозначение.

Важное значение имеет эффективность судебной защиты интеллектуальных прав. На основе анализа сложившейся административной и судебной практики по спорам в отношении товарных знаков на протяжении последних лет идут дискуссии о целесообразности создания в России специализированных судов, рассматривающих споры по вопросам правовой охраны и защиты права интеллектуальной собственности.

Учитывая специфику правоотношений в сфере интеллектуальной собственности, ТПП России неоднократно высказывалась за введение специализированных составов (коллегий) судей для разрешения споров в данной сфере. Приказом ТПП России от 22 июня 2006 года в рамках Третейского суда для разрешения экономических споров при Торгово-промышленной палате

Российской Федерации утвержден список третейских судей, специализирующихся на разрешении споров, связанных с объектами интеллектуальной собственности.

В результате неоднократного обсуждения данного вопроса в ТПП России поступила на рассмотрение концепция федерального конституционного закона «О внесении изменений и дополнений в федеральные конституционные законы «О судебной системе Российской Федерации» и «Об арбитражных судах в Российской Федерации», подготовленная Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации, предусматривающая создание специализированного Патентного суда Российской Федерации в рамках системы арбитражных судов.

В целом поддерживая инициативу Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, ТПП России считает необходимым отметить следующее.

Согласно действующему законодательству Российской Федерации споры, связанные с вопросами интеллектуальной собственности, рассматриваются арбитражными судами и судами общей юрисдикции. В концепции законопроекта предлагается внести изменения в законодательство Российской Федерации в части отнесения всех категорий споров, связанных с вопросами интеллектуальной собственности, к юрисдикции арбитражных судов.

В концепции законопроекта указано, что за 2007 год судами общей юрисдикции рассмотрено 48 дел. Хотели бы отметить, что в приведенных данных не учтены дела, связанные с авторским правом и смежными правами.

Кроме того, согласно данным, приведенным в Аналитическом докладе «О состоянии правовой охраны и защиты интеллектуальной собственности в Российской Федерации в 2008 году», на рассмотрение в суды общей юрисдикции поступило в 2006 году – 774 дела, в 2007 году – 787 дел, в 2008 году – 684 дела.

Учитывая изложенное, полагаем, что отнесение всех споров в сфере интеллектуальной собственности к подсудности арбитражных судов требует дополнительного обоснования и проработки.

Не достаточно обоснованными выглядят и предложения концепции законопроекта, устанавливающие дополнительные требования к арбитражным заседателям по спорам, касающимся интеллектуальных прав. Общие требования, предъявляемые к арбитражным заседателям, определяются Федеральным законом от 30 мая 2001 года № 70-ФЗ «Об арбитражных заседателях арбитражных судов субъектов Российской Федерации». Безусловно, к рассмотрению дел определенной категории (корпоративные, имущественные и иные споры) должны привлекаться арбитражные заседатели, имеющие соответствующие знания и опыт в данной области хозяйственной деятельности. Вместе с тем, установление дополнительных законодательных требований (два высших образования, обязательный опыт работы в системе Роспатента или в качестве патентного поверенного) для арбитражных заседателей при рассмотрении споров в Патентном суде Российской Федерации считаем необоснованно завышенными по сравнению с требованиями, предъявляемыми к арбитражным заседателям, привлекаемых для рассмотрения других категорий дел.

Вызывает сомнение и требует дополнительного обоснования положение концепции законопроекта, содержащее требование об обязательном ведении дел в Патентном суде Российской Федерации через патентного поверенного или адвоката, что входит в противоречие с положениями главы 6 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Немалые споры вызывает и заложенный в части четвертой ГК РФ национальный принцип исчерпания прав.

В отличие от международного принципа исчерпания прав согласно национальному принципу продукт, в котором использовано запатентованное в России техническое решение, или изделие, в котором использован запатентованный промышленный образец, могут быть ввезены в Россию при условии, что такой продукт или изделие были ранее введены в гражданский оборот на территории Российской Федерации непосредственно патентообладателем или иным лицом с разрешения патентообладателя.

Данный принцип нашел отражение в статьях 1272, 1274, 1325, 1359, 1422, 1456 и 1487 ГК РФ.

Против данной позиции законодателя высказывается ряд предпринимателей, занимающихся так называемым «параллельным» импортом. Согласно их позиции указанные положе-

ния ГК РФ нарушают основы свободы предпринимательской деятельности, в том числе не позволяют свободно осуществлять импорт товаров. Иностранцы же правообладатели в данной ситуации получают определенные преимущества, поскольку имеют возможность заключать лицензионные соглашения по распространению определенных категорий товаров на территории Российской Федерации с ограниченным кругом компаний. Такая ситуация, по мнению ряда предпринимателей, ведет к монополизации рынка и необоснованному завышению цен на товары в результате отсутствия конкуренции. В связи с этим высказывается предложение о внесении изменений в ГК РФ в части законодательного установления международного принципа исчерпания прав, согласно которому патентные права признаются исчерпанными независимо от того, где впервые с разрешения патентообладателя (в стране изготовления товара или за рубежом), такой товар был законно введен в оборот.

В сфере информационно–коммуникационных технологий и цифрового пространства.

В целях увеличения доли российских разработчиков и производителей в секторе информационно-коммуникационных технологий необходимо разработать механизмы государственной поддержки, кредитования и стимулирования инвестиций для создания благоприятных условий развития сектора ИКТ, в том числе на территории промышленно–производственных и технико-внедренческих особых экономических зон, включая ИКТ-технопарки, инновационно-технологические центры и т.д.

Крайне важно совершенствовать механизмы обеспечения и соблюдения условий конкуренции в сфере ИКТ. Поскольку на рынке ИКТ, в частности программных продуктов, доминирующее положение занимают иностранные правообладатели, необходимо предусмотреть меры поддержки российских организаций в данной сфере, ориентированных на экспорт и импортозамещение, в том числе путем развития венчурного инвестирования.

23 ноября 2001 года Советом Европы принята Конвенция о преступности в сфере компьютерной информации. Конвенция направлена на гармонизацию законодательства участвующих в ней государств в сфере уголовного права и защиту общества от преступности в сфере компьютерной информации.

Принятие Конвенции вызвано значительными переменами, вызванными внедрением цифровых технологий, объединением и продолжающейся глобализацией компьютерных сетей, которые могут также использоваться для совершения уголовных преступлений и что доказательства совершения таких правонарушений могут храниться в этих сетях и передаваться по ним.

Поскольку преступления в сфере компьютерной информации носят в значительном числе случаев транснациональный характер, то для эффективной борьбы требуется более широкое, оперативное и хорошо отлаженное международное сотрудничество в области уголовного права.

Конвенция определяет основные термины в сфере компьютерной преступности: «компьютерная система», «компьютерные данные» и проч.

Часть 1 Конвенции содержит нормы материального уголовного права, которые должны быть имплементированы в национальном законодательстве государств-участников Конвенции. В частности, даются понятия таких преступлений как противозаконный доступ, неправомерный перехват, подлог с использованием компьютерных технологий, мошенничество с использованием компьютерных технологий, а также правонарушений, связанных с содержанием данных.

Часть 2 Конвенции устанавливает общие требования к процессуальному законодательству. В частности, определяется сфера применения процессуальных норм, порядок проведения обыска и выемки хранимых компьютерных данных, сбора компьютерных данных в режиме реального времени, перехвата данных о содержании и иных процессуальных действий.

Глава III Конвенции посвящена вопросам международного сотрудничества и взаимной помощи.

Полагаем, что в целях повышения борьбы с преступлениями в сфере информационно-коммуникационных технологий необходимо рассмотреть вопрос о ратификации Конвенции о преступности в сфере компьютерной информации 2001 года.

Современного законодательного регулирования требует и сфера цифрового пространства. Развитие цифрового пространства и информационно-телекоммуникационных сетей требует от

государства особого внимания к проблемам правового регулирования отношений в сфере создания и использования результатов интеллектуальной деятельности и поиска баланса интересов между правообладателями и обществом. Совершенствование законодательства об интеллектуальной собственности в современных цифровых условиях должно происходить с учетом основных конституционных прав и свобод человека и гражданина в сфере образования, науки и культуры.

Полагаем, что важными законодательными решениями в данной сфере должны стать акты, обеспечивающие правовые основания для использования открытых (свободных) лицензий, прежде всего:

- исключение условия о том, что несоблюдение письменной формы лицензионного договора о предоставлении права использования произведения и объектов смежных прав влечет его недействительность;
- расширение сферы применения упрощенного порядка заключения лицензионного договора, приведенного в пункте 3 статьи 1286 Гражданского кодекса РФ для программ для ЭВМ и баз данных, и распространение его и на другие объекты авторских и смежных прав, в том числе литературные, музыкальные и фотографические произведения, произведения изобразительного искусства, исполнения и фонограммы.

Создание законодательных и иных условий для развития и распространения «свободного» программного обеспечения. Полагаем, что подобный опыт в первую очередь должен использоваться органами государственной власти в целях экономии бюджетных расходов, с одной стороны, и развития конкуренции на рынке ИКТ, с другой.

Список проектов законодательных актов, подлежащих разработке и принятию:

№	Наименование	Состояние
1.	«О результатах интеллектуальной деятельности»	требует разработки
2.	«О ратификации Конвенции о преступности в сфере компьютерной информации»	требует разработки
3.	«О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (в части совершенствования регулирования издательско-книготорговой деятельности и охраны прав автора, издателя, книгораспространителя)	требует разработки
4.	«О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (в части определения правового статуса и ответственности хостинг-провайдеров)	требует разработки
5.	«О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (в части обеспечения правовых оснований для использования открытых (свободных) лицензий)	требует разработки
6.	«О внесении изменений в часть четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации» (в части совершенствования правового регулирования)	требует разработки

1.7. Законодательство о кредитных организациях

1.7.1. Оценка ситуации и основные итоги работы ТПП России

Банковский сектор является одним из важнейших секторов экономики России. В банках аккумулирована практически вся масса денежных средств, которая и перераспределяется посредством различного рода платежей между хозяйствующими субъектами, физическими лицами и государством, а также путем инвестиций и предоставления кредитов.

Однако в настоящее время потребности российской экономики в банковских услугах в полной мере не удовлетворяются. Это обусловлено как недостатками в деятельности самих банков, так и внешними условиями развития банковского сектора, прежде всего сохраняющимся высоким уровнем рисков банковской деятельности, недостатками ее правового обеспечения и значительными издержками.

Существенное влияние на российский банковский сектор оказал мировой финансовый кризис. Однако предпринятые Правительством Российской Федерации и Банком России меры позволили избежать возникновения системного банковского кризиса, обеспечить нормальное функционирование платежной системы страны, предотвратить массовый отток вкладов и поддержать фондовый рынок. В короткий срок был значительно расширен инструментарий действующей системы рефинансирования. Кроме того, стабилизации ситуации с ликвидностью способствовали меры денежно-кредитной политики: благодаря значительному снижению нормативов отчислений в обязательные резервы, в банковскую систему удалось вернуть порядка 350 млрд. рублей. Значительные усилия Правительства Российской Федерации и Банка России были также направлены на предотвращение волны банкротств кредитных организаций.

Таким образом, согласованные и оперативные действия Правительства Российской Федерации и Банка России позволили нивелировать негативное воздействие мирового финансового кризиса.

ТПП России большое внимание уделяет вопросу о развитии законодательного регулирования данного сектора экономики, активно сотрудничая с органами государственной власти в этом направлении, выступая с различного рода инициативами и предложениями.

В 2008–2009 году ТПП России был проведен ряд мероприятий, посвященных проблеме преодоления негативных последствий мирового финансового кризиса для экономики России и, в частности, для банковского сектора.

Основными законодательными актами, регулирующими деятельность в банковской сфере, являются Федеральный закон от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», а также Федеральный закон от 2 декабря 1990 года № 395-1 «О банках и банковской деятельности».

Своевременным, на наш взгляд, стало принятие Федерального закона от 17.05.2007 года № 82-ФЗ «О Банке развития». Закон устанавливает правовое положение, принципы организации, цели создания и деятельности, порядок реорганизации и ликвидации банка развития – государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)».

Как показала практика, данный институт развития играет важную роль в обеспечении устойчивого развития российской экономики, так как основной его функцией является финансирование инфраструктурных проектов, в том числе, реализуемых в рамках государственно-частного партнерства, имеющих стратегическое значение для государства.

Помимо этого, посредством Банка развития будут реализовываться проекты в России и за рубежом, направленные на развитие инфраструктуры, инноваций, особых экономических зон, защиту окружающей среды, поддержку экспорта российских товаров, работ и услуг, а также на поддержку малого и среднего бизнеса.

В период 2008 – 2009 годов был принят пакет антикризисных «банковских законов»³:

- Федеральный закон от 13 октября 2008 года № 171-ФЗ «О внесении изменения в статью 46 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Закон предоставил Банку России право выдавать кредиты на срок не более шести месяцев без обеспечения российским кредитным организациям;
- Федеральный закон от 13 октября 2008 года № 173-ФЗ «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации». Закон предоставил Внешэкономбанку право рефинансировать долговые обязательства российских организаций перед иностранными организациями;
- Федеральный закон от 13 октября 2008 года № 174-ФЗ «О внесении изменений в статью 11 Федерального закона «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации».

³ Подробнее см. Раздел 1.8. Законодательство о финансовых рынках.

- Федерации» и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации». Законом повышен уровень страхового возмещения по вкладам физических лиц до 700 тыс. рублей;
- Федеральный закон от 27 октября 2008 года №175-ФЗ «О дополнительных мерах для укрепления стабильности банковской системы в период до 31 декабря 2011 года». Закон наделяет Банк России и ГК «АСВ» правом осуществлять меры по предупреждению банкротства банков;
 - Федеральный закон от 30 декабря 2008 года № 317-ФЗ «О внесении изменений в статьи 46 и 76 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Законом предусмотрен ряд мер по усилению контроля за использованием кредитными организациями денежных средств, выделяемых в целях поддержки финансовой системы Российской Федерации.
 - Федеральный закон от 28 февраля 2009 года № 28-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О банках и банковской деятельности». Закон предусматривает, в частности, необходимость достижения действующими банками требуемого размера собственных средств (капитала) не менее 90 млн. руб. к 1 января 2010 года и 180 млн. руб. к 1 января 2012 года. Данные меры, направленные на повышение требований к размеру собственных средств (капитала) кредитных организаций, послужат стимулом для реорганизации банков, которые не имеют ресурсов для увеличения собственных средств (капитала), в форме слияния и присоединения, а также ухода с рынка банковских услуг кредитных организаций, не имеющих перспектив развития.
 - Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 168-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации». Закон предоставляет Внешэкономбанку предоставлять кредитной организации, ранее получившей субординированный кредит от Внешэкономбанка и вновь обратившейся за получением указанного кредита, субординированного кредита (займа) без обеспечения в объеме, до трех раз превышающем сумму вновь привлекаемых указанной кредитной организацией субординированных кредитов (займов) и (или) сумм в оплату взноса в ее уставный капитал от третьих лиц. Одновременно законом увеличена процентная ставка по субординированным кредитам, предоставляемым кредитным организациям, с 8 % годовых до 9,5 % годовых, а процентная ставка по депозитам, размещенным во Внешэкономбанке за счет средств Фонда национального благосостояния – с 7 до 8,5% годовых.
 - Федеральный закон от 19 июля 2009 года № 192-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и статью 45 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Законом изменяются сроки внесения и рассмотрения в Государственной Думе проекта федерального бюджета. Также Законом приостанавливаются нормы Бюджетного кодекса РФ, ограничивающие сроки принятия изменений в законодательство о налогах и сборах (по действующему порядку такие изменения, приводящие к изменению доходной части бюджетной системы Российской Федерации и вступающие в очередном финансовом году, должны быть приняты до дня внесения проекта нормативного правового акта о бюджете на очередной финансовый год).
 - Федеральный закон от 18 июля 2009 года № 181-ФЗ «Об использовании государственных ценных бумаг Российской Федерации для повышения капитализации банков». Законом определяются порядок и условия осуществления Российской Федерацией мер по повышению капитализации банковских кредитных организаций, являющихся акционерными обществами, путем обмена облигаций федерального займа на привилегированные акции таких банков.
 - Федеральный закон от 25.11.2009 года № 279-ФЗ «О внесении изменения в статью 3 Федерального закона «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации». Законом продлевается действие механизма компенсации Банком России кредитным организациям части убытков по отдельным сделкам на межбанковском рынке.

- Федеральный закон от 25.11.2009 года № 280-ФЗ «О внесении изменения в статью 4 Федерального закона «О внесении изменений в статью 11 Федерального закона «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации». Законом продлевается срок полномочий Банка России по введению ограничений на величину процентной ставки по договорам банковского вклада.
- Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации» (принят Государственной Думой 16 декабря 2009 года, проект № 293154-5). Закон устанавливает возможность продления сроков пользования кредитными средствами, выданными Внешэкономбанком, и сроков размещения депозитов во Внешэкономбанке, а также порядок определения процентных ставок по таким договорам в случае пролонгации.

По данным Законам в Государственную Думу были направлены замечания и предложения ТПП России. Позиция Палаты также освещалась на заседании Экспертного совета по законодательству о банках и банковской деятельности Комитета Госдумы по финансовому рынку, в состав которого входят представители ТПП России.

Также необходимо отметить Федеральный закон от 18 июля 2009 года «О кредитной кооперации». Данный Закон направлен на развитие системы микрокредитования и регламентирует порядок создания и функционирования различных видов кредитных кооперативов. Закон был принят при поддержке ТПП России.

Согласно Закону кредитный кооператив является некоммерческой организацией, а его деятельность состоит в организации финансовой взаимопомощи членов кредитного кооператива посредством объединения паев и привлечения денежных средств членов кредитного кооператива и иных денежных средств, а также путем размещения указанных денежных средств в виде предоставления займов членам кредитного кооператива для удовлетворения их финансовых потребностей.

По мнению ТПП России, Закон позволит улучшить ситуацию с кредитованием субъектов малого и среднего предпринимательства, что особенно важно в условиях кризиса.

Кроме того, на рассмотрении Государственной Думы находится проект федерального закона № 134752-5 «О внесении изменения в статью 5 Федерального закона «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации», внесенный депутатами П.А. Медведевым, А.Н. Хайруллиным, и др.

Законопроектом предусматривается распространение защиты, предоставляемой системой страхования вкладов физических лиц, на средства физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, находящиеся на банковских счетах, открытых ими в связи с указанной деятельностью.

Следует отметить, что данное предложение также выдвигалось ТПП России в числе антикризисных мер, направленных на поддержку субъектом малого и среднего предпринимательства.

1.7.2. Наиболее актуальные задачи и проблемы, подлежащие решению

Следует констатировать, что действующее банковское законодательство в Российской Федерации представляет собой совокупность разрозненных нормативных правовых актов, не образующих целостной системы. При этом в основные законодательные акты – Федеральный закон «О центральном Банке Российской Федерации (Банке России)» и Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» – постоянно вносятся изменения и дополнения.

Вместе с тем, по оценке специалистов, банковское законодательство состоит сегодня приблизительно из 9 тысяч нормативных актов, носящих подзаконный характер. Более того, в некоторых случаях банковское законодательство вступает в противоречие с другими нормативными правовыми актами, в частности с налоговым и таможенным законодательством. Все это свидетельствует о том, что назрела необходимость соответствующим образом систематизировать те нормативные правовые акты, которые составляют основу функционирования системы финансов и кредита.

В целях упорядочения работы с банковским законодательством представляется целесообразным создать документ, аналогичный Налоговому кодексу Российской Федерации. Пример Налогового кодекса неслучаен. Ситуация, которая существовала до недавнего времени в области налогового законодательства, напоминала положение, существующее в настоящее время в банковском законодательстве.

Идея создания Банковского кодекса Российской Федерации была выдвинута еще в 1996 году Председателем Совета Федерации Е.С. Строевым на заседании круглого стола «Финансово-кредитная система и налоговая политика в России».

Цель принятия Банковского кодекса – создание целостного нормативного правового акта, необходимого для деятельности всех участников банковской системы России, включая Банк России, государственные, коммерческие банки и других участников, на основе наиболее ценных положений действующего банковского законодательства и выработки новых подходов к деятельности банков в России.

Сложившаяся практика и опыт функционирования банковской системы России и других государств, таких как США, Великобритания и Германия, должны стать основой для создания единого Банковского кодекса в России. Как нормативный документ, Банковский кодекс призван в рамках единой структуры сгруппировать нормы права, относящиеся к банковской сфере.

При разработке и принятии кодифицированного акта должны учитываться те недостатки законодательства о банках и банковской деятельности, которые существуют на настоящий момент:

- отсутствие правовых условий для формирования источников кредитования в силу несовершенства системы реальной защиты вкладчиков, а также отсутствие защиты банков от досрочного полного изъятия привлеченных срочных вкладов;
- отсутствие достаточной законодательной защиты от риска невозврата кредитов в силу слабой защищенности прав собственника в части обеспечения возврата долга и отсутствия законодательства о кредитных историях;
- отсутствие специальных законодательных норм, регулирующих долгосрочное кредитование. Действующее банковское законодательство не проводит различий между краткосрочным и долгосрочным кредитованием – как по источникам, так и по методам обеспечения ликвидности. Проведение этих различий на уровне подзаконных актов оставляет много места для произвола, что не способствует формированию нормальных обычаев делового оборота, а скорее подрывает принципы делового сообщества и органов контроля;
- действующее законодательство не препятствует сверхцентрализации и монополизму в банковской сфере. Кредитная система России чрезмерно централизована. Экспансия сильных многофилиальных банков из центра в регионы не столько стимулирует конкуренцию на рынке банковских услуг, сколько способствует оттоку финансовых средств из регионов. Господствует монополизм на рынке сбережений населения при неоправданной задержке с формированием институтов кооперативного и взаимного кредита, вписанных в кредитно-финансовую систему.

Довольно острой проблемой в настоящее время остается **проблема получения субъектами малого и среднего предпринимательства небольших сумм в виде кредитов (микрокредитов)**. На решение данной проблемы был направлен законопроект № 92873-4 «О внесении изменений в статью 31 ФЗ «О банках и банковской деятельности» (в части предоставления кредитов малым предприятиям до 300.000 рублей). Однако он был снят 6 октября 2005 года с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы. Вместе с тем проблематика, рассматриваемая в указанном законопроекте, не утрачивает актуальности.

Данная законодательная инициатива имеет принципиально важное значение для развития малого предпринимательства в России, облегчения доступа предпринимателей к кредитным ресурсам. На наш взгляд, выдача кредитов предпринимателям без образования юридического лица непосредственно из кассы кредитной организации (в сумме до 300 тыс. рублей) создаст необходимые объективные предпосылки для развития институтов микрокредитова-

ния предпринимателей, обеспечит экономию операционных затрат как для банков, так и для их клиентов.

По нашим оценкам, это условие в среднем на одни сутки позволит сократить срок получения кредитов, значительно ускорив тем самым заключение договоров, хозяйственных сделок в сфере малого предпринимательства.

Введение механизма микрокредитования, на наш взгляд, не снизит уровень контроля за движением капитала и не создаст предпосылок для злоупотреблений в финансовой отчетности, так как выдача кредитов будет осуществляться в соответствии с порядком ведения кассовых операций, установленным Центральным Банком России.

Принимая во внимание острую потребность субъектов малого предпринимательства в привлечении дополнительных финансовых ресурсов для осуществления своей коммерческой деятельности, указанные изменения в законодательстве позволят сделать кредитование предпринимателей без образования юридического лица более дешевым, доступным и оперативным.

Таким образом, очевидна необходимость разработки и принятия федерального закона, регулирующего вопросы микрокредитования, микрофинансирования.

Следует также отметить, что в настоящее время Правительством Российской Федерации при участии ТПП России ведется разработка проекта федерального закона «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях». Полагаем, его принятие позволит решить ряд проблемных вопросов в данной сфере и окажет стимулирующее воздействие как на предпринимателей, так и на банковский сектор.

Принятый Федеральный закон от 18 июля 2009 года № 190-ФЗ «О кредитной кооперации», по нашему мнению, в некоторой степени позволит закрыть пробел законодательства, связанного с кредитованием субъектов малого и среднего предпринимательства, что особенно важно в условиях кризиса, и имеет определенное значение для расширения возможностей по развитию собственного бизнеса.

Проблема защиты банков от досрочного полного изъятия привлеченных срочных вкладов обусловлена некоторым «перевесом» интересов банка и вкладчика в пользу последнего.

Так, действующая редакция пункта 2 статьи 837 Гражданского кодекса Российской Федерации предоставляет вкладчику право в любое время изъять вклад, размещенный на определенный срок, без каких-либо ограничений, несмотря на установленные в договоре банковского вклада сроки возврата.

Следует отметить, что предусмотренный в пункте 2 статьи 837 Гражданского кодекса Российской Федерации механизм защиты прав и интересов вкладчиков был, безусловно, необходим в условиях нестабильности банковского сектора.

Однако, на наш взгляд, в современных условиях такое жесткое требование в отношении банков оказывает на данный сектор экономики обратное, дестимулирующее действие. Банки не в состоянии четко планировать размещение привлеченных от вкладчиков денежных средств, поскольку всегда существует вероятность досрочного расторжения договора срочного банковского вклада. Досрочное расторжение такого договора влечет нарушение сформированной банком структуры движения средств, целью которой является обеспечение своевременного исполнения обязательств банка.

Такое положение оказывает негативное воздействие на банковский сектор, сдерживая его развитие, и, как следствие, сдерживается развитие других отраслей экономики, так как значительные суммы денежных средств, имеющихся в распоряжении банков, отвлекаются не в инвестиционную сферу, а размещаются в наиболее ликвидные, а значит наименее доходные финансовые инструменты.

Представляется целесообразным закрепить на законодательном уровне возможность привлечения денежных средств во вклады без права их досрочного изъятия. Однако необходимо сохранить и имеющиеся на сегодняшний день виды вкладов, предоставляющих право вкладчику на досрочное изъятие денежных средств. При этом представляется, что вклады без права досрочного изъятия должны предоставлять вкладчикам более выгодные условия, в отличие от иных.

Одним из базовых документов, определяющим государственную политику в банковской сфере, является доклад Банка России об Основных направлениях единой государственной денежно-кредитной политики на 2010 год и период 2011 и 2012 годов.

Данным документом в целях поддержания стабильности банковской системы и защиты интересов вкладчиков и кредиторов определяется ряд законодательных мер, предусматривающих:

- создание механизма оценки деловой репутации руководителей и владельцев кредитных организаций, расширение надзорных полномочий Банка России по сбору информации и ведению баз данных о лицах, деятельность которых привела к нарушениям законодательства Российской Федерации и нанесению ущерба финансовому положению кредитной организации;
- закрепление за Банком России права на обработку персональных данных, полученных Банком России в рамках выполнения возложенных на него функций;
- совершенствование процессов слияния и присоединения, предусматривающих возможность участия в реорганизации юридических лиц (в том числе кредитных организаций) различных организационно-правовых форм;
- обязанность номинальных держателей предоставлять кредитной организации сведения о владельцах акций кредитной организации и о владельцах акций акционерных обществ, оказывающих косвенно (через третьи лица) существенное влияние на решения, принимаемые органами управления кредитной организации, включая третьи лица, посредством которых осуществляется косвенно существенное влияние на решения, принимаемые органами управления кредитной организации, что позволит своевременно как Банку России, так и кредитным организациям – эмитентам акций получать информацию о лицах, участвующих в уставных капиталах последних;
- упрощение эмиссии ценных бумаг в части итогов их выпусков (отмена обязательности регистрации отчета об итогах выпуска ценных бумаг), отмену ограничения объема выпуска облигаций уставным капиталом, а также рационализацию контроля за соблюдением требований законодательства Российской Федерации и нормативных актов Банка России, в частности путем установления дополнительных мер воздействия в отношении приобретателей, нарушивших требования законодательства Российской Федерации и нормативных актов Банка России;
- привлечение организаций федеральной почтовой связи для осуществления отдельных технологических операций, связанных с осуществлением банковских операций.

1.7.3. Предложения по совершенствованию законодательства

Развитие системы финансовых институтов в России, совершенствование правовых основ кредитно-денежной системы, регулирование деятельности банков и банковского надзора должны быть ориентированы на общепринятую международную практику.

Приоритеты модернизации банковского сектора требуют решения следующих задач: создание системы страхования вкладов; завершение подготовки к переходу кредитных организаций на международные стандарты бухгалтерского учета и финансовой отчетности (МСФО); оптимизация регулятивных и надзорных функций Банка России.

В целях совершенствования правового регулирования деятельности кредитных организаций представляется необходимым:

- подготовить поправки в Гражданский кодекс Российской Федерации, направленные на защиту банков от потерь, связанных с досрочным изъятием срочных вкладов. Представляется целесообразным предоставить банкам право привлечения денежных средств во вклады без права их досрочного изъятия;
- осуществить комплекс законодательных мер, направленных на рост возвратности кредитов путем: усиления правовой защищенности собственников просроченных долгов; полного запрета льготных и иных бюджетных кредитов (за исключением проходящих через государственные банки или агентства); создания системы бюджетных дотаций на ча-

- стичную выплату процентов по кредиту; обеспечения банков правовыми средствами защиты от недобросовестных заемщиков через создание института кредитных историй;
- разработать законодательную базу взаимного и кооперативного кредитования с целью обеспечения большинству населения альтернативных возможностей сбережения;
 - принять поправки в законодательство, обеспечивающие конституционную независимость Центрального банка через: введение в законодательство четких критериев работы Банка России; обеспечение контроля за работой Банка России путем создания профессионального Наблюдательного совета Банка России (вместо существующего Национального банковского совета с неопределенными функциями), независимого от администрации Банка России, с передачей ему функций контроля за деятельностью администрации, включая утверждение расходов и контроль за ними;
 - подготовить поправки к федеральным законам, направленные на ликвидацию возникшего чрезмерного налогообложения банков;
 - завершить комплекс подготовительных мероприятий по внедрению международных стандартов в практику бухгалтерского учета и отчетности в кредитных организациях. Базовой предпосылкой введения МСФО должно стать принятие нового Федерального закона «О бухгалтерском учете». Соответствующие коррективы должны быть внесены также в налоговое законодательство;
 - повысить требования к учредителям (участникам) кредитных организаций, установить требования по вопросам предоставления информации о финансовом положении, деятельности и деловой репутации учредителей (участников) в случае приобретения ими 10% и более акций (долей) кредитной организации. В этих целях необходимо внести соответствующие изменения в федеральные законы «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и «О банках и банковской деятельности»;
 - совершенствовать процедуры финансового оздоровления и ликвидации кредитных организаций, деятельности временных администраций, аттестации арбитражных управляющих (ликвидаторов) кредитных организаций. Внести изменения в Гражданский кодекс Российской Федерации и законодательство о несостоятельности (банкротстве), направленные на обеспечение правовой защиты кредиторов, требования которых обеспечены залогом. Продолжить работу над совершенствованием механизма капитализации долгов кредитной организации в соответствии с пунктом 2 статьи 8 Федерального закона от 25 февраля 1999 года № 40-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций»;
 - подготовить Банку России предложения по изменению законодательства, направленные на упрощение процедур слияний, присоединений и преобразований кредитных организаций;
 - упростить Банку России порядок оценки кредитных рисков и формирования резервов на возможные потери по небольшим ссудам в целях содействия развитию кредитных операций банков с субъектами малого предпринимательства;
 - подготовить предложения по внесению изменений и дополнений в Федеральный закон от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ «Об акционерных обществах», предусматривающих, что утверждение годовых отчетов, включая бухгалтерский баланс, счет прибылей и убытков общества, распределение прибылей, определение источников покрытия убытков, производится общим собранием акционеров на основе данных, достоверность которых подтверждена аудитором;
 - упростить процедуру реорганизации кредитных организаций в форме слияния, присоединения и преобразования, включая уточнение порядка уведомления кредиторов, исполнения обязательств кредитной организации перед кредиторами в случае ее реорганизации;
 - внести в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации изменения, касающиеся особого порядка обращения взыскания на имущество граждан-должников по ипотечным кредитам в целях развития ипотечного жилищного кредитования.

Список проектов законодательных актов, подлежащих разработке и принятию:

№	Наименование	Состояние
1.	«О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России) и «О банках и банковской деятельности» (в части повышения требований к учредителям (участникам) кредитных организаций и установления требований по вопросам предоставления информации о финансовом положении, деятельности и деловой репутации учредителей (участников) в случае приобретения ими 10% и более акций (долей) кредитной организации)	требуется разработки
2.	«О внесении изменений и дополнений в Гражданский кодекс Российской Федерации и в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» (в части обеспечения правовой защиты кредиторов, требования которых обеспечены залогом)	требуется разработки
3.	«О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» (в части утверждения общим собранием акционеров годовых отчетов, включая бухгалтерский баланс, счет прибылей и убытков общества, распределение прибылей, определение источников покрытия убытков, на основе данных, достоверность которых подтверждена аудитором)	требуется разработки
4.	«О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации» (в части досрочного изъятия срочных банковских вкладов только в случаях, прямо оговоренных в договоре)	требуется разработки
5.	«О внесении изменений и дополнений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» (в части особого порядка обращения взыскания на имущество граждан-должников по ипотечным кредитам в целях развития ипотечного жилищного кредитования)	требуется разработки
6.	«О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О кредитных потребительских кооперативах граждан» (в части определения органа регулирования государственной власти, его компетенции и его взаимодействия с органами саморегулирования кредитных потребительских кооперативов)	требуется разработки
7.	№ 390532-4 «О внесении изменений в статью 14 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» (в части квалификационных требований к руководителям небанковских кредитных организаций)	готовится к рассмотрению в первом чтении
8.	«О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях»	находится на согласовании в Правительстве РФ

1.8. Законодательство о финансовых рынках

1.8.1. Оценка ситуации и основные итоги работы ТПП России

Основные направления развития российского финансового рынка на среднесрочную перспективу были сформулированы в Стратегии развития финансового рынка Российской Федерации на 2006 – 2008 годы, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2006 г. № 793-р. Среди важнейших мер государственной политики, реализованных в последние годы, следует отметить либерализацию валютного регулирования, либерализацию рынка акций, реформу регулирования порядка выпуска и размещения ценных бумаг, совершенствование корпоративного законодательства.

Условия развития мирового финансового рынка осложняются в 2008 году ухудшением его конъюнктуры и обострением кризисных явлений в мировой экономике. На этом фоне отчетливо проявляются тенденции экспансии действующих в рамках крупнейших финансовых центров финансовых институтов в страны с развивающимися экономиками. Это постепенно ведет к формированию на мировом финансовом рынке зон влияния таких финансовых центров. В результате растет вероятность того, что число стран, где могут сохраниться и продолжать функционировать независимые и полноценные финансовые рынки, будет постепенно сокращаться. Наличие самостоятельного финансового центра в той или иной стране станет одним из важнейших признаков конкурентоспособности экономик таких стран, роста их влияния в мире. В этой связи обеспечение долгосрочной конкурентоспособности российского финансового рынка и формирование в России самостоятельного финансового центра должны рассматриваться как приоритетные государственные задачи для долгосрочной экономической политики.

К сожалению, многие направления модернизации институтов и инструментов финансового рынка, заложенные в Стратегии развития 2006–2008 (регулирование клиринговой деятельности, создание центрального депозитария, законодательное регулирование секьюритизации финансовых активов и проч.), не были реализованы.

29 декабря 2008 года распоряжением Правительства Российской Федерации № 2043-р была утверждена **Стратегия развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 года**. Стратегия определяет приоритетные направления деятельности государственных органов в сфере регулирования финансового рынка на период до 2020 года. При этом в Стратегии не затрагиваются вопросы развития банковского и страхового секторов, а также вопросы их регулирования, контроля и надзора.

Положительная конъюнктура развития мирового и российского финансового рынка осложнилась в 2008 году в связи с обострением кризисных явлений в мировой экономике. В этот период основным направлением финансовой политики стало поддержание финансовой системы и недопущение массового банкротства финансовых институтов.

В целях преодоления кризисных явлений в экономике страны и укрепление экономической системы Государственной Думой был принят ряд федеральных законов, предложенных Правительством РФ:

1. Федеральный закон от 13 октября 2008 года № 173–ФЗ «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации». Принятие данного Закона позволило увеличить объем ликвидности на российском финансовом рынке. Вместе с тем, прямой доступ к предоставляемым государством средствам получили лишь наиболее крупные банки и банки с государственным участием.

Федеральным законом от 25 ноября 2009 года № 279-ФЗ «О внесении изменения в статью 3 Федерального закона «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации» продлен на год срок действия механизма компенсации Центральным банком Российской Федерации кредитным организациям части убытков (расходов), возникших у них по совершенным сделкам с другими кредитными организациями, у которых была отозвана лицензия на осуществление банковских операций. Законом также продлен на один год (до 31 декабря 2010 года) период, в течение которого кредитные организации, заключившие с Центральным банком Российской Федерации соответствующие соглашения, имеют возможность заключать компенсируемые сделки на рынке межбанковского кредитования с другими кредитными организациями.

16 декабря 2009 года Государственной Думой принят Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации» (проект № 293154-5). Закон устанавливает возможность продления сроков пользования кредитными средствами, выданными Внешэкономбанком, и сроков размещения депозитов во Внешэкономбанке, а также порядок определения процентных ставок по таким договорам в случае пролонгации.

2. Федеральный закон от 13 октября 2008 года № 171–ФЗ «О внесении изменения в статью 46 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

Закон наделил Банк России правом предоставлять кредиты без обеспечения на срок не более шести месяцев российским кредитным организациям, имеющим рейтинг не ниже установленного уровня. Перечень рейтинговых агентств, рейтинги которых применяются для определения кредитоспособности получателей кредитов, и необходимых минимальных показателей соответствующих рейтингов, дополнительные требования к получателям кредитов, а также порядок и условия предоставления соответствующих кредитов устанавливаются Советом директоров Банка России.

Ранее кредитные организации, претендовавшие на получение беззалоговых кредитов, должны были иметь кредитные рейтинги, присвоенные крупнейшими международными рейтинговыми агентствами. Такое требование не позволяло участвовать в беззалоговом кредитовании большинству средних и небольших российских банков.

В соответствии с Положением Банка России от 16 октября 2008 года № 323-П «О предоставлении Банком России российским кредитным организациям кредитов без обеспечения» 21 ноября 2008 года Совет директоров Банка России принял решение утвердить два национальных рейтинговых агентства, рейтинги которых применяются Банком России для оценки кредитоспособности кредитных организаций – «RusRating» и «Эксперт РА». Данная мера позволила получить выделенное государством финансирование банкам второго и третьего эшелона.

ТПП России неоднократно высказывалась о необходимости доступа региональных банков к предоставленным государством кредитам. Закон поддержан ТПП России.

3. Федеральный закон от 13 октября 2008 года № 174-ФЗ «О внесении изменений в статью 11 Федерального закона «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации».

Закон направлен на повышение уровня страхового возмещения и усиление защиты интересов вкладчиков кредитных организаций.

Финансовые возможности фонда страхования вкладов, который по состоянию на 1 сентября 2008 г. составлял 81,5 млрд. руб., позволили увеличить максимальный размер страхового возмещения до 700 тыс. руб.

Кроме того, законом предусматривается возможность Банка России вводить ограничения на максимальную величину процентной ставки по привлекаемым банковским вкладам граждан. Предлагая ставки по вкладам, сильно отличающиеся от рыночных, отдельные банки рассчитывают дополнительно нарастить объем привлеченных средств физических лиц и решить проблемы, связанные с дефицитом ликвидности, такие банки несут повышенные риски. Соответственно, увеличивается вероятность возникновения финансовых проблем.

ТПП России поддержала введенную законом меру, позволившую ограничить риски банков, ведущих агрессивную политику на рынке частных вкладов и тем самым поддержать системную стабильность.

Федеральным законом от 25 ноября 2009 года № 280-ФЗ «О внесении изменения в статью 4 Федерального закона «О внесении изменений в статью 11 Федерального закона «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации продлено до 31 декабря 2010 года предоставленное Банку России право вводить на срок до одного года ограничения на величину процентной ставки, которую кредитная организация определяет в договорах банковского вклада, заключаемых (продолжаемых) в период действия ограничения, в виде максимального значения процентной ставки.

4. Федеральный закон от 27 октября 2008 года № 175-ФЗ «О дополнительных мерах для укрепления стабильности банковской системы в период до 31 декабря 2011 года».

В соответствии с указанным Законом в целях поддержания стабильности банковской системы и защиты законных интересов вкладчиков и кредиторов банков при наличии признаков неустойчивого финансового положения банков, выявлении ситуаций, угрожающих стабильности банковской системы и законным интересам вкладчиков и кредиторов банков, Банк России и государственная корпорация «Агентство по страхованию вкладов» (далее – АСВ) вправе осуществлять меры по предупреждению банкротства банков, являющихся участниками системы обязательного страхования вкладов физических лиц в банках Российской Федерации. В частности, следующие меры:

- 1) оказания финансовой помощи лицам, приобретающим в соответствии с согласованным (утвержденным) планом участия АСВ в предупреждении банкротства банка акции (доли в уставном капитале) банка в размере, позволяющем определять решения банка по вопросам, отнесенным к компетенции общего собрания его учредителей (участников) (далее – инвесторы);
- 2) оказания финансовой помощи банкам, приобретающим в соответствии с согласованным (утвержденным) планом участия АСВ в предупреждении банкротства банка имущество и обязательства банка или их часть (далее – приобретатели);
- 3) оказания финансовой помощи банку при условии приобретения АСВ и (или) инвесторами в соответствии с согласованным (утвержденным) планом участия АСВ в предупреждении банкротства банка акций (долей в уставном капитале) банка в размере, позволяющем определять решения банка по вопросам, отнесенным к компетенции общего собрания его учредителей (участников);
- 4) организации торгов по продаже имущества, являющегося обеспечением исполнения обязательств банка, в том числе перед Банком России;
- 5) исполнения в соответствии с согласованным (утвержденным) планом участия АСВ в предупреждении банкротства банка функций временной администрации на основании решения Банка России.

Закон определяет и источники финансирования мероприятий по предупреждению банкротства банков – средства инвесторов, АСВ, Банка России, а также финансирование может осуществляться за счет средств федерального бюджета, предоставленных в качестве имущественного взноса Российской Федерации в имущество АСВ. Кроме того, АСВ вправе обратиться в Банк России с заявлением о предоставлении кредита или осуществлять финансирование за счет средств фонда обязательного страхования вкладов (в рамках определенного предельного размера).

5. Федеральный закон от 24 ноября 2008 года № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов». В соответствии с Законом на обеспечение ликвидности и устойчивости банковского сектора выделяется около 5 трлн. рублей.

6. Принят Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 168-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации».

Закон наделяет Внешэкономбанк правом предоставлять кредитной организации, ранее получившей субординированный кредит от Внешэкономбанка и вновь обратившейся за получением указанного кредита, субординированного кредита (займа) без обеспечения в объеме, до трех раз превышающем сумму вновь привлекаемых указанной кредитной организацией субординированных кредитов (займов) и (или) сумм в оплату взноса в ее уставный капитал от третьих лиц. Одновременно законом увеличена процентная ставка по субординированным кредитам, предоставляемым кредитным организациям, с 8 процентов годовых до 9,5 процентов годовых, а процентная ставка по депозитам, размещенным во Внешэкономбанке за счет средств Фонда национального благосостояния – с 7 до 8,5 процентов годовых.

ТПП поддержало предпринятые антикризисные меры. Предложения о дополнительных мерах были направлены в Правительство Российской Федерации

1.8.2. Наиболее актуальные задачи и проблемы, подлежащие решению

Несмотря на значительные положительные законодательные изменения в сфере финансовых рынков, необходимы дальнейшие шаги по развитию финансовой инфраструктуры российской экономики.

Согласно Стратегии развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 года основными задачами развития российского финансового рынка являются повышение емкости и прозрачности финансового рынка, обеспечение эффективности рыночной ин-

фраструктуры, формирование благоприятного налогового климата для его участников, совершенствование правового регулирования на финансовом рынке.

В настоящее время в Государственной Думе находится ряд важных законопроектов, реализующих положения Стратегии развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 года (см. подраздел 1.8.3 и таблицу).

В целях создания современной инфраструктуры российского финансового рынка, привлечения иностранных инвесторов, по мнению ТПП России, необходимы следующие основные меры:

- создание условий для секьюритизации финансовых активов;
- развитие производных финансовых инструментов;
- создание правовых механизмов, направленных на предотвращение инсайдерской торговли и манипулирования на финансовом рынке;
- создание четких правовых рамок осуществления клиринга обязательств, формирования и капитализации клиринговых организаций финансового рынка, а также функционирования института центрального контрагента;
- повышение уровня предоставления услуг по учету прав собственности на ценные бумаги и иные финансовые инструменты;
- создание на организованном финансовом рынке централизованной системы хранения и (или) учета прав на ценные бумаги (центральный депозитарий);
- законодательное определение механизма ликвидационного неттинга;
- снижение административных барьеров и упрощение процедур государственной регистрации выпусков ценных бумаг;
- обеспечение эффективной системы раскрытия информации на финансовом рынке;
- развитие и совершенствование корпоративного управления.

Отдельной задачей в сфере развития финансового рынка России является повышение роли независимых директоров в публичных компаниях. Независимые директора способствуют реализации одного из основных принципов корпоративного управления, разработанных Организацией экономического сотрудничества и развития, согласно которому совет директоров должен иметь возможность выносить объективное независимое суждение по корпоративным вопросам.

Согласно стратегии развития финансового рынка до 2020 года роль независимых директоров должна быть усилена не только в публичных компаниях, но и крупных профессиональных участниках рынка ценных бумаг, особенно в инфраструктурных организациях (биржах и расчетных депозитариях).

В целях активного продвижения финансовых услуг целесообразно определить законодательно институт инвестиционного консультанта, определить условия и правовые рамки его формирования.

1.8.3. Предложения по совершенствованию законодательства

В целях создания четких правовых рамок осуществления клиринга обязательств, формирования и капитализации клиринговых организаций финансового рынка, а также функционирования института центрального контрагента Правительством Российской Федерации в Государственную Думу внесен **проект федерального закона № 289191-5 «О клиринге и клиринговой деятельности»** (далее – законопроект).

Согласно статье 2 законопроекта *под клирингом понимается услуга по определению подлежащих исполнению обязательств, возникших из договоров, в том числе путем неттинга обязательств, и подготовке документов (информации), являющихся основанием прекращения и (или) исполнения таких обязательств (клиринговая услуга).*

Глава 4 законопроекта посвящена особенностям правового положения клиринговой организации. Согласно статье 24 законопроекта клиринговой организацией может являться только хозяйственное общество, созданное в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Законопроект устанавливает ограниченную правоспособность клиринговой организации, определяя закрытый перечень видов деятельности, с которыми клиринговая организация вправе совмещать клиринговую деятельность. Клиринговая деятельность является лицензируемым видом деятельности. Лицензия на осуществление клиринговой деятельности (далее – лицензия) выдается федеральным органом исполнительной власти в области финансовых рынков без ограничения срока действия указанной лицензии.

Клиринг осуществляется на основании договора об оказании клиринговых услуг. Согласно статье 4 Законопроекта о клиринге по договору об оказании клиринговых услуг клиринговая организация обязуется в соответствии с правилами клиринга оказывать участнику клиринга клиринговые услуги, а участник клиринга обязуется оплачивать указанные услуги и исполнять требования, установленные правилами клиринга.

Законопроект устанавливает, что заключение договора об оказании клиринговых услуг осуществляется путем присоединения к договору, условия которого предусмотрены правилами клиринга этой клиринговой организации.

Ключевым условием эффективного осуществления клиринговой деятельности (проведения клиринговых процедур) и особенно в случае использования института центрального контрагента являются система и элементы (механизмы) управления рисками.

Предлагаемая законопроектом система управления рисками позволит на основе рыночных методов регулирования создавать наиболее удобную для пользователей конструкцию исполнения обязательств и снижения рисков их неисполнения. При этом выбор механизмов управления рисками определяется клиринговой организацией самостоятельно, что позволит в условиях кризисных явлений или дестабилизации рынка, возможного дефолта (неисполнения обязательств) одного или нескольких участников клиринга (клиентов) повысить гибкость и удобство их использования в целях надлежащего исполнения обязательств по сделкам участников клиринга.

Для дальнейшего развития инфраструктуры финансового рынка необходимо предпринять меры, направленные на повышение прозрачности деятельности регистраторов и депозитариев, исключением их участия в корпоративных конфликтах, особенно в пользу своих акционеров, а также обеспечением стимулирования их перехода на электронный документооборот между собой, с клиентами и федеральным органом исполнительной власти в сфере финансовых рынков путем корректировки лицензионных требований и условий.

Дальнейшее развитие финансового рынка невозможно без завершения создания на организованном финансовом рынке централизованной системы хранения и (или) учета прав на ценные бумаги, центром которой являются расчетные депозитарии, выполняющие функции, аналогичные функциям центральных депозитариев.

В целях повышения эффективности и конкурентоспособности инфраструктуры российского фондового рынка, в том числе ускорение и упрощение расчетов, снижение рисков при проведении расчетов, и, как следствие, снижение издержек участников финансового рынка на основе создания центрального учетного института депутатом Государственной Думы В.М. Резником внесен проект федерального закона № 417161-4 «О центральном депозитарии». Законопроект принят в первом чтении 11 мая 2007 года, однако дальнейшая работа над законопроектом приостановлена.

Реализация задачи по формированию в России мирового финансового центра невозможна без расширения спектра производных финансовых инструментов и укрепления нормативной правовой базы срочного рынка, создания возможности для секьюритизации широкого круга активов.

С целью совершенствования правового регулирования срочного рынка Согласно стратегии развития финансового рынка до 2020 года необходимо принять федеральный закон, направленный на введение механизма ликвидационного неттинга.

Соответствующий законопроект № 186832-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части введения механизма ликвидационного неттинга)» был внесен в Государственную Думу Правительством Российской Федерации. В первом чтении законопроект принят 9 июня 2009 года.

Необходимость принятия данного законопроекта вызвана тем, что сделки с финансовыми инструментами получили широкое распространение. На конец 2007 г. общая номинальная сумма таких сделок на международных финансовых рынках составляла более 260 трлн. долларов США. Участниками сделок с финансовыми инструментами являются частные и институциональные инвесторы, торговые и промышленные предприятия, органы государственной власти, а также финансовые организации и посредники. Все большее число предприятий используют эти инструменты в целях управления рисками.

Формирование российского финансового рынка также идет по пути внедрения сделок с финансовыми инструментами, позволяющих расширить рынок, повысить его стабильность, способствовать этим обращениям и сохранению капиталов в стране.

В настоящее время российский рынок с финансовыми инструментами в значительной степени не соответствует требованиям его участников, а также уровню развития таких рынков в странах с развитой экономикой.

Одной из основных причин следует признать недостатки российского законодательства, регулирующего данный сегмент финансового рынка. Подтверждением данной точки зрения может служить положительная динамика срочных сделок, имевшая место после принятия поправок в статью 1062 Гражданского кодекса Российской Федерации в части предоставления по ним судебной защиты.

Одним из главных факторов, серьезно сдерживающих развитие срочного рынка, является отсутствие однозначной возможности использования механизма ликвидационного неттинга в отношении всех финансовых сделок, заключенных в рамках единого договора, в случае введения процедур банкротства в отношении одной из сторон по договору. Использование в отношении соответствующих финансовых сделок общих норм законодательства о несостоятельности (банкротстве), регулирующих режим исполнения обязательств должника и порядок отказа от исполнения сделок должника, не позволяет обеспечить максимально возможное снижение системных и кредитных рисков при совершении российскими хозяйствующими субъектами сделок с производными финансовыми инструментами и тем самым повысить устойчивость и надежность национальной финансовой системы в целом.

На развитых финансовых рынках вышеизложенная проблема решается путем заключения генеральных соглашений, которые предусматривают обязательность определения нетто обязательства из всех существующих или будущих обязательств между двумя сторонами в случае наступления определенных соглашением обстоятельств, препятствующих надлежащему исполнению таких обязательств.

Аналогичные условия включаются в договоры и российскими участниками финансового рынка. Российское законодательство не содержит ни прямого запрета, ни прямого указания на возможность заключения соответствующих договоров. В то же время действительность соответствующих соглашений в рамках российского законодательства, в целом, не вызывает сомнений и может рассматриваться как новация (статья 414 Гражданского кодекса Российской Федерации), сложное обязательство под условием (статья 157 Гражданского кодекса Российской Федерации), альтернативное обязательство (статья 320 Гражданского кодекса Российской Федерации) или их комбинация.

Однако судебная практика не поддерживает вышеизложенную позицию и, в случае возникновения споров, рассматривает каждое из обязательств как отдельный самостоятельный договор, не связанный с другими обязательствами, существующими между теми же сторонами. Особенно категорична соответствующая точка зрения судебных органов в рамках конкурсного производства, что обуславливается необходимостью защиты прав иных кредиторов должника.

Отсутствие правовой определенности в отношении возможности использования процедуры определения нетто обязательства по финансовым сделкам, заключенным в рамках единого договора, снижает привлекательность использования таких сделок на российском финансовом, товарном и валютном рынках и препятствует их активному использованию, в том числе в целях хеджирования экономических рисков. Несовершенство регулирования срочного рынка в Российской Федерации приводит к дисбалансу в развитии национального финансового рынка.

В связи с этим представляется необходимым внесение изменений в законодательство о несостоятельности (банкротстве), легализующих институт «ликвидационного неттинга», то есть механизма определения нетто обязательства по финансовым сделкам в рамках процедур банкротства.

Законопроект дополняет Федеральный закон от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» статьей 4¹, определяющей особенности определения размера отдельных видов денежных обязательств.

Так, размер денежных обязательств по финансовым сделкам определяется по совокупности всех денежных обязательств, существующих между кредитором и должником (далее – нетто обязательство), если соответствующие обязательства возникли из единого договора, прекращение которого может быть осуществлено только одновременно в отношении всех обязательств, возникших из этого договора.

Необходимым условием развития российского финансового рынка является совершенствование законодательства о секьюритизации.

В России секьюритизация осуществляется в соответствии с общими нормами ГК РФ и специальных законов – («Об ипотечных ценных бумагах» и «Об инвестиционных фондах»). Указанные законы регулируют сделки по секьюритизации прав требований по ипотечным кредитам. В рамках секьюритизации ипотечных кредитов могут выпускаться долговые ценные бумаги (облигации), обеспеченные ипотечным покрытием, и долевые ценные бумаги (паи паевых инвестиционных фондов и ипотечные сертификаты участия), которые удостоверяют «право собственности» в отношении прав требований по ипотечным кредитам.

Таким образом, в рамках российского законодательства без существенных юридических рисков, возможна только секьюритизация прав требований по ипотечным кредитам. Секьюритизация иных видов финансовых активов, таких как права требования по потребительским кредитам, банковским картам, лизинговым договорам, права требования в отношении будущих прогнозируемых платежей (абонентской платы за пользование телефонами, электричеством, дорожных платежей, иных обязательных платежей и т.д.) невозможна.

В целях создания правовых условий для секьюритизации финансовых активов Правительством Российской Федерации внесен в Государственную Думу **проект федерального закона № 249606-5 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации (в части регулирования секьюритизации финансовых активов)»**, принятый в первом чтении 21 октября 2009 года.

ТПП России в целом поддерживает принятие данного законопроекта. В рамках подготовки законопроекта ко второму чтению ТПП России был подготовлен проект поправок, направленных в профильный Комитет Государственной Думы.

Основной идеей и целью законопроекта является создание условий для осуществления секьюритизации финансовых активов на российском рынке капитала. Задачей законопроекта является создание эффективного правового регулирования процесса секьюритизации, обеспечивающего как привлечение в российскую экономику дополнительных финансовых ресурсов, так и расширение круга доступных для инвесторов ценных бумаг.

Под секьюритизацией в законопроекте понимается финансирование или рефинансирование активов юридических лиц, приносящих доход, посредством «преобразования» таких активов в торгуемую, ликвидную форму через выпуск (эмиссию, выдачу) ценных бумаг.

Для обеспечения правовых условий процесса секьюритизации законопроектом вносятся изменения в части первую и вторую Гражданского кодекса Российской Федерации, Федеральный закон «Об акционерных обществах», Федеральный закон «Об обществах с ограниченной ответственностью», Федеральный закон «О рынке ценных бумаг», Федеральный закон «Об инвестиционных фондах» и др.

Основная модель секьюритизации финансовых активов предполагает, что исполнение обязательств по выпускаемым ценным бумагам обеспечивается залогом прав требований, которые непосредственно и являются объектом секьюритизации. В то же время, по мнению разработчиков законопроекта, российское законодательство о залоге прав носит фрагментарный, а в некоторых вопросах противоречивый характер, что увеличивает риски инвесто-

ров при использовании данного вида имущества в качестве предмета залога при выпуске ценных бумаг.

Решение данной проблемы предполагается путем принятия отдельного законодательного акта, устанавливающего особенности обеспечения исполнения финансовых обязательств залогом денежных требований и залогом прав по договору банковского счета (вклада). В связи с этим, статья 334 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации дополняется законопроектом новым пунктом 2¹, которым предусмотрена возможность установления законом особенностей залога движимого имущества, обеспечивающего исполнение по отдельным видам обязательств.

Одновременно Правительством Российской Федерации внесен в Государственную Думу проект федерального закона № 249609-5 «**Об особенностях обеспечения исполнения финансовых обязательств**», принятый в первом чтении 21 октября 2010 года.

Законопроект определяет особенности обеспечения исполнения финансовых обязательств залогом прав (требований) по денежным обязательствам и залогом прав по договору банковского счета (вклада).

Под финансовыми обязательствами понимаются обязательства, удостоверенные ценными бумагами либо связанные с исполнением обязательств по ценным бумагам, а также обязательства, одной из сторон которых является кредитная организация, страховая организация, профессиональный участник рынка ценных бумаг, управляющая компания инвестиционного фонда, паевого инвестиционного фонда и негосударственного пенсионного фонда или иная организация, которая на основании федерального закона вправе совершать банковские операции, осуществлять страховую деятельность и (или) профессиональную деятельность на рынке ценных бумаг.

Законопроект устанавливает особенности залога, предметом которого являются денежные требования, содержание договора о залоге денежных требований. В частности, в законопроекте устанавливается, что помимо существенных условий договора о залоге, предусмотренных Гражданским кодексом Российской Федерации, в договоре о залоге денежных требований должны содержаться сведения о том, у какой из сторон по указанному договору будут находиться документы, удостоверяющие закладываемые денежные требования.

По мнению ТПП России, принятие данного законопроекта нецелесообразно. Во-первых, закон регулирует не особенности обеспечения исполнения финансовых обязательств, как указано в его названии, а лишь особенности обеспечения исполнения финансовых обязательств залогом прав (требований) по денежным обязательствам и залогом прав по договору банковского счета (вклада), т.е. предмет закона значительно сужен.

Кроме того, согласно Концепции развития законодательства о ценных бумагах и финансовых сделках, утвержденной Президентом Российской Федерации, необходимо внести изменения в Гражданский кодекс Российской Федерации, касающиеся более подробного урегулирования вопросов о правах залогодержателя по ценным бумагам. В частности, предлагается закрепить возможность на основании договора залога ценных бумаг передавать залогодержателю права, удостоверенные ценными бумагой, что позволило бы залогодержателю осуществлять такие права от своего собственного имени, без оформления доверенности.

При этом предмета специального федерального закона не усматривается.

Законопроект о секьюритизации предусматривает ряд изменений в часть вторую Гражданского кодекса РФ, направленных на совершенствование правового регулирования сделок, совершаемых в рамках заключения договора финансирования под уступку денежного требования.

Практика осуществления соответствующих операций на развитых рынках показывает, что процесс секьюритизации, как правило, затрагивает сотни, а зачастую и тысячи, прав требований, уступаемых специализированному финансовому обществу в обмен на финансирование. Заключение договора, регламентирующего уступку права требования по каждому из уступаемых прав, является нецелесообразным. В целях решения данной проблемы законопроектом предусматривается возможность уступки прав (требований) оптом (по группе обязательств), уступки прав по денежным обязательствам в части, уступки прав (требований) по обязательствам, которые возникнут в будущем.

Кроме того, в законопроекте урегулирован такой способ обеспечения исполнения обязательств как залог прав по договору банковского счета (вклада).

Важной задачей является формирование эффективной нормативной правовой базы по предотвращению манипулирования ценами и совершения сделок на основе инсайдерской информации, а также выработка общепринятых норм поведения участников финансового рынка и работников регулирующих органов.

Правительством Российской Федерации в Государственную Думу внесен **проект федерального закона № 145626-5 «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком»**, принятый в первом чтении 17 апреля 2009 года (далее – Законопроект о противодействии использованию инсайдерской информации).

Законопроект устанавливает следующие положения, касающиеся инсайдерской информации:

- дает определение понятия инсайдерской информации, соответствующее подходам, закрепленным в директивах ЕС, относящихся к сделкам инсайдеров и манипулированию рынком (статья 4);
- устанавливает виды ценных бумаг, иных финансовых инструментов и товаров, к которым может относиться инсайдерская информация, и применительно к которым возможно ее неправомерное использование (статья 2);
- определяет круг инсайдеров – лиц, располагающих инсайдерской информацией (статья 5);
- устанавливает запреты на использование инсайдерской информации при совершении сделок, в том числе через третьих лиц, путем дачи рекомендаций на ее основе и т.д. (статья 7);
- устанавливает требования к раскрытию инсайдерской информации (статья 9), а также требования по ведению списков инсайдеров и предоставлению сведений о совершенных ими сделках, которые являются необходимыми для предотвращения и выявления соответствующих правонарушений в этой сфере (статья 10);
- определяет круг полномочий федерального органа исполнительной власти в области финансовых рынков по выявлению и предотвращению правонарушений, связанных с использованием инсайдерской информации, включая право требовать предоставления документов и информации, право проводить проверки, получать объяснения, направлять предписания об устранении нарушений, приостанавливать действие или аннулировать лицензии на осуществление профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг и иной лицензируемой им деятельности (статья 14).

Относительно манипулирования рынком законопроект:

- дает определение признаков действий, признаваемых манипулированием рынком, основанных на установленных директивами ЕС признаках манипулирования, таких как: совершение сделок, которые дают ложные или вводящие в заблуждение сигналы, касающиеся предложения финансовых инструментов, спроса на них или их цены или которые обеспечивают поддержание цены одного или нескольких финансовых инструментов на необычном или искусственном уровне; совершение сделок с использованием фиктивных средств или обмана или махинации в любой иной форме и т.д. (статья 6);
- устанавливает запрет на осуществление манипулирования рынком, не ограничивая его конкретным перечнем субъектов (статья 7);
- предусматривает указанные выше полномочия федерального органа исполнительной власти в области финансовых рынков, которые распространяются также и на выявление фактов манипулирования рынком (статья 14). Законопроект устанавливает специальные правовые последствия совершения сделок с нарушением его требований, обеспечивая защиту интересов лиц, являющихся контрагентами инсайдеров, в частности, предусматривает взыскание в доход Российской Федерации с лица, совершившего сделку в нарушение требований закона, суммы незаконно полученной прибыли или убытка, которого этому лицу удалось избежать в связи с совершением такой сделки (статья 19).

Список проектов законодательных актов, подлежащих разработке и принятию:

№	Наименование	Состояние
1.	№ 417161–4 «О центральном депозитарии»	принят в первом чтении 11 мая 2007 года
2.	№ 289191-5 «О клиринге и клиринговой деятельности»	внесен Правительством РФ
3.	№ 249606-5 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации (в части регулирования секьюритизации финансовых активов)»	внесен Правительством РФ, принят в первом чтении 21 октября 2010 года
4.	№ 249609-5 «Об особенностях обеспечения исполнения финансовых обязательств»	внесен Правительством РФ, принят в первом чтении 21 октября 2010 года
5.	№ 186832-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части введения механизма ликвидационного неттинга)»	внесен Правительством РФ, принят в первом чтении 9 июня 2009 года
6.	№ 145626-5 «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком»	внесен Правительством РФ, принят в первом чтении 17 апреля 2009

1.9. Законодательство о налогах и сборах

1.9.1. Оценка ситуации и основные итоги работы ТПП России

В период 2008 – 2009 гг. ТПП России принимала активное участие в процессе совершенствования налогового законодательства. По наиболее актуальным для бизнеса законопроектам в профильные министерства и комитеты Государственной Думы направлялись экспертные заключения, вносились поправки, Палатой велась самостоятельная подготовка ряда законодательных инициатив в налоговой сфере.

К основным результатам такой деятельности можно отнести принятие следующих предложений, поддержанных и (или) инициированных ТПП России.

4 июля 2008 года Государственной Думой принят **Федеральный закон «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации»** (проект № 66613-5). Закон направлен на совершенствование специальных налоговых режимов для малого предпринимательства (главы 26-1, 26-2 и 26-3 части второй Налогового кодекса Российской Федерации). Так, в отношении малого бизнеса, применяющего упрощенную систему налогообложения, уменьшен объем налоговой отчетности, которая по новым правилам будет представляться не чаще одного раза в год. К тому же налогоплательщики, применяющие упрощенную систему налогообложения на основе патента, смогут нанимать до 5 работников. Указанные меры неоднократно предлагались ТПП России.

Осенью 2008 года был принят пакет антикризисных «налоговых законов»:

- Федеральный закон от 13 октября 2008 года № 172-ФЗ **«О внесении изменения в статью 174 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»** (проект № 101453-5). Закон устанавливает порядок, согласно которому суммы налога на добавленную стоимость, исчисленные налогоплательщиками по квартальным налоговым декларациям, будут уплачиваться в бюджет равными долями ежемесячно (не позднее 20-го числа) в течение трех месяцев после соответствующего налогового периода;
- Федеральный закон от 24 ноября 2008 года № 208-ФЗ **«О внесении изменения в статью 346-14 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»** (проект № 408524-4). Закон предоставляет право налогоплательщикам, применяющим упрощенную систему налогообложения, по истечении налогового периода изменять ранее выбранный объект обложения. Закон вступил в силу с 1 января 2009 года;

- Федеральный закон от 26 ноября 2008 года № 224-ФЗ «**О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации**». Законом, в частности, увеличена до 30 % «амортизационная премия», освобожден от обложения налогом на добавленную стоимость ввоз технологического оборудования, аналогов которого нет в России, снижена с 24 до 20 % ставка по налогу на прибыль организаций, субъектам РФ предоставлено право снижать налоговую ставку по упрощенной системе налогообложения с 15 до 5 процентов.

Указанные Законы содержат ряд важнейших для бизнеса поправок, за скорейшее принятие которых активно выступала ТПП России.

Если говорить о результатах работы ТПП России в налоговой сфере за 2009 год, то следует отдельно выделить две инициативы, разработанные Палатой.

26 июня 2009 года принят Федеральный закон «**О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации**». В соответствии с данным Законом на период 2010–2013 годов увеличивается предельная сумма годового дохода налогоплательщика в целях применения упрощенной системы налогообложения до 60 млн. рублей (за 9 месяцев – 45 млн. рублей) без возможности корректировать на коэффициент-дефлятор. По истечении трехлетнего периода предусматривается восстановление действующего порядка применения упрощенной системы налогообложения.

Также 26 июня был принят Федеральный закон «**О внесении изменения в статью 2 Федерального закона «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт**». Данным Законом предусматривается освобождение плательщиков единого налога на вмененный доход от обязанности применять контрольно-кассовую технику. Взамен устанавливается обязанность выдавать по требованию покупателя товарный чек либо иной документ, подтверждающий передачу денежных средств, в момент оплаты товара (работы, услуги). Также Законом устанавливается административная ответственность за отказ в выдаче такого документа.

Нельзя не отметить весьма важные для бизнеса поправки в Налоговый кодекс РФ, принятые в декабре 2009 года и касающиеся ускоренного порядка возмещения налога на добавленную стоимость (далее – НДС) и изменения правил привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения.

Федеральный закон «**О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с введением заявительного порядка возмещения налога на добавленную стоимость**» устанавливает порядок, согласно которому зачет (возврат) суммы НДС, заявленной к возмещению, осуществляется до завершения камеральной проверки налоговой декларации. Таким порядком возмещения НДС могут воспользоваться налогоплательщики, у которых, в частности, совокупная сумма НДС, акцизов, налога на прибыль организаций и налога на добычу полезных ископаемых составляет при определенных условиях не менее 10 млрд. руб. При этом не учитываются суммы налогов, уплаченные в связи с перемещением товаров через таможенную границу РФ и в качестве налогового агента. Они вправе применить заявительный порядок, если со дня создания соответствующей организации до дня подачи декларации прошло не менее 3-х лет. ТПП России провела экспертизу данного Закона, ко второму чтению вносился ряд поправок. В частности Палатой предлагалось установить упрощенный доступ субъектов малого и среднего бизнеса к заявительному порядку возмещения НДС.

Также можно выделить принятие Федерального закона «**О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса РФ и отдельные законодательные акты РФ**», который был поддержан Палатой и, в частности, установил что лицо, впервые привлекаемое к уголовной ответственности за совершение налогового преступления, освобождается от уголовной ответственности, если оно полностью возместило причиненный ущерб.

В 2009 году в центре внимания ТПП России был вопрос о замене единого социального налога (далее – ЕСН) страховыми взносами. Такое решение Палатой категорически не поддержано, так как налоговая нагрузка на малый и средний бизнес с 2011 года единовременно воз-

растет в 2,4 раза. Палатой разрабатываются соответствующие компенсационные меры, которые обсуждались на проведенном совместно с Государственной Думой 15 октября 2009 года «круглом столе».

Всего за указанный период ТПП России было разработано и направлено в различные органы государственной власти более 10 проектов федеральных законов, касающихся налоговой системы и защиты интересов бизнеса. Также активно функционировал Экспертный совет по совершенствованию налогового законодательства, проведены IV и V Всероссийские налоговые форумы, в рамках которых были представлены брошюры: «Налоговое стимулирование инновационной деятельности»; «Налоговая политика и пути выхода из кризиса».

1.9.2. Наиболее актуальные задачи и проблемы, подлежащие решению

В условиях дестабилизации глобальной экономики возникла необходимость выработки адекватного оперативного реагирования и обеспечения регулирования и условий реализации потенциала налоговых инструментов, научно-обоснованной методики мониторинга их эффективности. Государства идут по пути принятия различного рода изменений налогового режима, которые направлены на стимулирование предпринимателей к определенной активности.

Проведенный анализ показывает, что, с одной стороны, изменения налогового законодательства направлены на остановку экономического спада и стимулирование экономического роста, а с другой стороны – на повышение бюджетных доходов и ужесточение налоговой дисциплины. В части налогообложения прибыли изменения в основном коснулись возможности и способов учета затрат для целей налогообложения доходов. В частности, были повышены нормы амортизации, периоды для переноса убытков на будущее или в прошлое (Великобритания, США), разрешено учитывать затраты в целях налогообложения прибыли на более ранних стадиях (Китай).

Некоторые изменения предпринимались в целях поддержки определенных отраслей экономики, в частности компаний, инвестирующих в научные исследования и разработки (например, в Китае), малого и среднего бизнеса и сектора недвижимости. Предполагается, что поддержка предприятий инновационного, малого и среднего бизнеса вносит свой вклад в повышение уровня конкурентоспособности национальной экономики.

Некоторые страны приняли более радикальные решения: снизили ставки НДС (Великобритания, Франция, Португалия, Турция, Индия) и налога на прибыль (Япония, Турция, Нидерланды, Россия).

В Российской Федерации за последние годы, как отмечалось, были приняты некоторые налоговые изменения, направленные на стимулирование экономической активности бизнеса: увеличена до 30% «амортизационная премия», расширены возможности по применению специальных налоговых режимов и др.

Несмотря на ряд изменений налогового законодательства, в том числе антикризисного характера, можно констатировать, что российской налоговой системе по-прежнему *присущи следующие недостатки:*

- фискальная направленность (при этом роль регулирующей функции значительно снижена) и недостаточное использование налоговых механизмов в целях стимулирования инвестиционной, инновационной и предпринимательской активности, расширения производства;
- значительные возможности уклонения от уплаты налогов, стимулирующие развитие теневой экономики, коррупции и организованной преступности.

Отдельно следует выделить крайнюю нестабильность, сложность, запутанность и неоднозначность нормативной базы и процедур налогообложения, приводящих к большим затратам на ведение бухгалтерского и налогового учета и содержание налоговых органов. В условиях перманентной налоговой реформы налогоплательщику становится все сложнее планировать свою экономическую и финансовую деятельность, оптимизировать налоговые платежи, сочетать интересы бизнеса с интересами и законными требованиями государства.

Интересными представляются данные Всемирного банка, опубликованные в исследовании «Уплата налогов» (комфортность ведения предпринимательской деятельности в 179 странах мира). Это своего рода рейтинг стран по уровню сложности налоговой системы. Время, затрачиваемое в России на уплату налогов, составляет примерно 448 часов в год. Для сравнения 37 налогов в государстве Мозамбик занимает 230 часов.

Основной целью современной налоговой системы Российской Федерации должны быть формирование стимулов развития рыночных институтов и механизмов хозяйствования, создание благоприятных условий для повышения эффективности производства и обновления основных фондов предприятий, снижение общей налоговой нагрузки на экономику и бизнес.

При этом снижение налогового бремени должно сопровождаться снижением затрат на функционирование административной налоговой системы, а также развитием «социальной» и «регулирующей» функций налогов.

В условиях финансового кризиса ТПП России выделяет следующие приоритетные направления реформирования налоговой системы и проблемы, подлежащие решению:

- стимулирование инвестиционных потоков – как иностранных, так и внутренних инвестиций;
- противодействие развитию спекулятивных процессов и спекулятивных рынков с одновременным стимулированием реального сектора производства товаров, работ или услуг;
- стимулирование внутреннего производственного и потребительского кредитования (особенно долгосрочного);
- стимулирование процессов создания средств труда и процессов воспроизводства основных фондов;
- стимулирование легальной трудовой активности;
- стимулирование легализации налоговой базы по налогам на доходы (как для граждан, так и для организаций) и противодействие перемещению налоговой базы за пределы налоговой юрисдикции Российской Федерации;
- усиление налогового стимулирования инновационных и научных предприятий;
- обеспечение социальной справедливости налоговой системы;
- создание благоприятных налоговых условий для развития малого и среднего предпринимательства;
- улучшение налогового администрирования;
- упрощение бухгалтерской и налоговой отчетности предприятий, сближение бухгалтерского и налогового учета.

1.9.3. Предложения по совершенствованию законодательства

1. В сфере налогового администрирования:

- подготовить предложения по упрощению системы бухгалтерского учета, переходу от ежеквартальной отчетности к «ежегодной»; законодательно ввести принцип «одного окна» для налоговой отчетности.
- разработать предложения по упрощению процедуры администрирования и уплаты налогов и сборов (взносов) для субъектов малого и среднего предпринимательства, использующих специальные налоговые режимы;
- искоренить практику, когда приостановление операций по счетам налогоплательщика в банке используется налоговыми органами без установления налоговой проверкой факта налоговой задолженности;
- законодательно закрепить инструменты противодействия злоупотреблению нормами законодательства РФ о налогах и сборах в целях минимизации налогов, используя при этом практический опыт, накопленный арбитражными судами;
- снизить издержки налогоплательщиков на обслуживание налоговых органов;
- упростить процедуры обжалования решений и действий налоговых органов.

Кроме того, с целью снижения объема истребуемых налоговыми органами документов необходимо:

- а) упростить систему бухгалтерского учета, перейти от ежеквартальной отчетности к «ежегодной»;
- б) законодательно ввести принцип «одного окна» для налоговой отчетности. Для этого следует установить прямой законодательный запрет на повторное истребование документов любым налоговым органом, если налогоплательщик подтверждает описью факт ранее состоявшейся передачи документов;
- в) радикально сократить размер форм налоговой отчетности. При этом было бы целесообразно их утвердить в качестве специального раздела Налогового кодекса, обеспечив столь необходимую предпринимателям стабильность в этой части правового поля;
- г) признать оправданным истребование первичных документов в рамках камеральной проверки только при экспорте товаров и в иных случаях, когда налогоплательщик претендует на возмещение денежных сумм из бюджета. При этом в случае использования налогоплательщиком льгот и вычетов проверка правильности их применения должна проводиться в ходе выездной налоговой проверки;

Кроме того, следует продолжить работу по упорядочиванию полномочий налоговых органов, в том числе путем устранения многочисленных отсылочных норм в законодательстве, позволяющих контролерам трактовать те или иные положения по своему усмотрению. Разъяснения финансовых и налоговых органов должны уйти в прошлое, поскольку если какая-то норма Налогового кодекса требует пояснений, то ее надо должным образом изменить в самом кодексе путем принятия поправок в его нормы.

Требуется также развить институт мирового соглашения налогоплательщиков и налоговых органов в судебном процессе. Стимулом к заключению мировых соглашений может быть только реализация на практике принципа возмещения расходов на защиту в налоговых спорах, а также оплаты налоговыми органами государственной пошлины в случае проигрыша судебного дела.

Полагаем также, что установление ответственности стимулировало бы налоговые органы к неукоснительному соблюдению законодательства и способствовало предотвращению нарушений прав налогоплательщиков. При этом необходимо осуществить комплекс мер по улучшению организации работы налоговых органов, сделав акцент на создании комфортных условий обслуживания налогоплательщиков: отсутствие претензий к работе налоговых органов, оперативность рассмотрения запросов, своевременный возврат излишне уплаченных сумм налогов и сборов.

В 2010 году необходимо кардинально переработать правительственный законопроект № 269777-5 **«О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации в части урегулирования задолженности по уплате налогов, сборов, пеней и штрафов» (принят в 1 чтении 16 декабря 2009 года)**.

Проект концептуально не поддержан Палатой по следующим основаниям. Проектом предлагается установить, что решение о взыскании задолженности доводится до сведения налогоплательщика (налогового агента) посредством или вручения его под расписку, или направления по почте заказным письмом. При этом по действующей редакции НК РФ такое решение может быть направлено по почте только в случае невозможности его вручения под расписку или передачи иным способом, свидетельствующим о дате его получения. Таким образом, налогоплательщики лишаются гарантий, предоставляемых в настоящее время НК РФ.

Кроме того, предлагается исключить из пункта 4 статьи 46 НК РФ норму, согласно которой поручение налогового органа на перечисление сумм налога в бюджетную систему Российской Федерации должно быть направлено в банк в течение одного месяца со дня принятия решения о взыскании сумм задолженности. На наш взгляд, снятие этого ограничения существенно ухудшит положение налогоплательщиков, так как позволит налоговым органам направлять поручения спустя неопределенное время со дня принятия решения о взыскании задолженности, что может парализовать работу налогоплательщика при накоплении нескольких таких требований. К тому же в данном случае имеет место коррупционная составляющая.

Наконец, из НК РФ исключаются нормы, согласно которым не начисляются пени на сумму недоимки, не погашенной налогоплательщиком в силу того, что по решению налогового органа или суда были приостановлены операции налогоплательщика в банке или наложен арест на имущество налогоплательщика. Кроме того, проект увеличивает размеры штрафов за налоговые правонарушения без каких-либо экономических обоснований. Так, к примеру, за «Непредставление налоговой декларации» увеличивает минимальный размер штрафа до 1 тыс. руб. (по действующей редакции – 100 руб.), а за нарушение срока ее представления – до 10 тыс. руб.; с 1 тыс. руб. до 5 тыс. руб. увеличивается штраф за несообщение лицом сведений, которые это лицо должно сообщить налоговому органу и т.д. Работа по законопроекту будет продолжена в 2010 году.

2. При проработке вопроса о включении в налоговое законодательство понятия «**консолидированный налогоплательщик**» органам законодательной и исполнительной власти необходимо признать, что:

- операции в рамках консолидированной группы должны быть полностью исключены из-под ценового контроля не только для целей исчисления налога на прибыль, но и для целей исчисления НДС. В противном случае объем документов, финансовых, временных, административных затрат, необходимых для обоснования цен по внутригрупповым операциям участников КГН, не изменится (по сравнению с действующим порядком), а в будущем – увеличится;
- представляется необходимым применение консолидации всеми организациями группы, отвечающими установленным критериям и требованиям. Это позволит снизить возможности получения необоснованной налоговой выгоды с использованием частичной (выборочной) консолидации.

3. При рассмотрении законопроекта о **контроле за трансфертным ценообразованием** следует:

- закрепить в Налоговом кодексе РФ понятие и признаки не только идентичных товаров, но и идентичных и однородных работ и услуг: период выполнения работы (оказания услуги), длительность работы (услуги), природа работ (услуг);
- не вводить новый состав налогового правонарушения, связанного с непредставлением сведений и документов, необходимых для проведения налогового контроля за ценами;
- решить вопрос о закреплении принципа общедоступности источников информации, используемых для налогового контроля. Необходимо определить критерии общедоступности источников информации с учетом того, что гарантированный доступ к таким источникам должны иметь не только сотрудники налоговых органов, но и налогоплательщики;
- установить четкую иерархию методов налогового контроля за ценообразованием;
- законодательно закрепить обязанность налоговых органов при доначислении налогов по результатам ценового контроля обосновывать необходимость применения дополнительных методов контроля и невозможность применения основного метода;
- предусмотреть одновременное введение новых методов налогового контроля за ценообразованием и института соглашений о ценообразовании.

4. При совершенствовании **налоговой учетной политики** предприятий:

- отказаться от строгой регламентации учетной политики налогоплательщика, включая систематизацию требований к учетной политике и разработку общих для всех налогоплательщиков методических рекомендаций по выбору вариантов учетной политики;
- отказаться от введения обязанности представлять учетную политику с каждой налоговой декларацией;
- рассмотреть вопрос о введении обязанности налогоплательщика представлять в налоговый орган, на учете в котором он состоит, учетную политику однократно после ее утверждения руководителем организации – налогоплательщика, а также в случае внесения в нее изменений (дополнений);
- рассмотреть вопрос о внесении изменений в действующие формы налоговых деклараций, предусмотрев в них поля (графы), в которых налогоплательщики будут указывать ссылки на нормы (пункты) учетной политики, в которых приведены соответствующие методы налогового учета, использованные ими при расчете налогов (по декларации).

5. Налог на добавленную стоимость

Можно выделить следующие основные проблемы, которые вызвали необходимость проведения дискуссии по изменению НДС в России:

- непрозрачность схемы начисления и уплаты налога, что приводит к созданию «фирм-однодневок» и использованию «серых схем»;
- отсутствие достоверной статистики для установления адекватного налогового задания по НДС;
- сумма НДС, подлежащая возмещению из бюджета налогоплательщику, по сути, зависит от добросовестности его поставщика. Так, если в процессе встречной проверки выяснится, что поставщик не платил или недоплачивал НДС, то возмещение уплаченного НДС из бюджета контрагенту аннулируется и не может быть возмещено, а если уже возмещено, должно быть возвращено в бюджет со штрафами и пенями;
- высокая «затратность» администрирования данного налога, как для предпринимателей, так и для государства.

В 2010–2011 годах следует продолжить работу по совершенствованию порядка взимания, администрирования и возмещения налога на добавленную стоимость, а именно:

- полностью исключить взимание НДС с авансовых платежей;
- включить в перечень операций, не подлежащих обложению НДС услуги, связанные с объектами интеллектуальной собственности, в том числе – признанием и передачей прав на интеллектуальную собственность, предоставлением прав на использование интеллектуальной собственности, а также защитой прав на интеллектуальную собственность;
- освободить от обложения НДС услуги, оказываемые отечественными выставочно-ярмарочными организациями, оперирующими в сфере содействия внешнеэкономической деятельности;
- не облагать НДС все операции, связанные с реализацией инновационной продукции;
- отказаться от введения специальной регистрации плательщиков НДС, так как издержки на внедрение этого механизма налогового контроля, вполне вероятно, окажутся неэффективными и приведут лишь к усложнению условий деятельности добросовестных налогоплательщиков.

6. Налог на прибыль организаций

По мнению ТПП России необходимо принять следующие меры в отношении налога на прибыль организаций:

- рассмотреть вопрос о возврате «инвестиционной льготы» по налогу на прибыль организаций (в части средств, инвестируемых предприятиями на расширение и модернизацию собственного производства, на пополнение основных производственных фондов);
- ввести сверхускоренную амортизацию для вновь вводимого в эксплуатацию высокотехнологичного оборудования, разрешив предприятиям списывать в первый год эксплуатации такого оборудования 20–30% его стоимости, а в отношении технологически прогрессивного оборудования до 100% его стоимости;
- предоставить льготы по налогу на прибыль предприятиям Восточной Сибири и иных малонаселенных и географически удаленных территорий;
- отнести к средствам целевого финансирования, не учитываемых при определении налоговой базы по налогу на прибыль организаций средства, полученные организациями на осуществление научной и (или) инновационной деятельности вне зависимости от источника финансирования;
- установить льготы по налогообложению прибыли, полученной предприятиями в результате осуществления инновационной деятельности, прибыли банков в результате кредитования ими стартовых инновационных проектов.

7. Единый социальный налог

Федеральные законы от 24 июля 2009 года № 212-ФЗ и № 213-ФЗ предусматривают замену с 1 января 2010 года действующего единого социального налога (далее – ЕСН) тремя страховыми взносами на обязательное социальное страхование. При этом в 2010 году общая

ставка страховых взносов сохраняется на прежнем уровне – 26% от фонда оплаты труда (далее – ФОТ), а с 1 января 2011 года страховые взносы повысятся до 34 % от ФОТ.

Законы существенно увеличивают совокупную финансовую нагрузку на ряд организаций малого бизнеса, использующих специальные налоговые режимы, в частности, на налогоплательщиков, применяющих упрощенную систему налогообложения и уплачивающих единый налог на вмененный доход (далее – УСН и ЕНВД). Это обусловлено тем, что для плательщиков, применяющих общий режим налогообложения, полностью отменяется ЕСН, тогда как для плательщиков, применяющих УСН и ЕНВД, доля отчислений во внебюджетные фонды, установленная статьей 146 Бюджетного кодекса Российской Федерации, не исключается из общей массы налоговых обязательств, а лишь перераспределяется между региональными и муниципальными бюджетами.

Кроме того, для отдельных налогоплательщиков (например, плательщиков, применяющих единый сельскохозяйственный налог и др.) на период с 2011 по 2014 годы предусматривается поэтапное введение страховых взносов, в то время как на плательщиков, применяющих УСН и ЕНВД, данное правило не распространяется, а налоговая нагрузка возрастает одновременно с 2011 года.

Таким образом, для налогоплательщиков, применяющих УСН и ЕНВД, с 1 января 2011 года общая ставка страховых взносов увеличивается на 20% от ФОТ, что ставит их в неравное положение по сравнению иными налогоплательщиками. Причем для плательщиков, применяющих общий режим налогообложения, ставка страховых взносов увеличится на 8%, для плательщиков, в отношении которых предусмотрены льготные ставки страховых взносов (применяющих единый сельскохозяйственный налог и др.) – на 6,2% (в 2011–2012 годах) и 13,1% (в 2013–2014 годах).

В результате с 1 января 2011 года для предпринимателей, применяющих УСН и ЕНВД, финансовая нагрузка одновременно увеличится в 2,4 раза. Тогда как для плательщиков, применяющих общий режим налогообложения, увеличение финансовой нагрузки произойдет в 1,3 раза, а для плательщиков, применяющих единый сельскохозяйственный налог в 1,4 раза (в 2011–2012 годах) и 1,9 раза (в 2013–2014 годах) соответственно.

В 2010 году, по мнению ТПП России, необходимо вернуться к рассмотрению вопросу о частичной компенсации увеличения финансовой нагрузки для налогоплательщиков, применяющих УСН и ЕНВД.

Это можно было бы сделать посредством снижения налоговых ставок по данным налоговым режимам:

- ставку УСН снизить до 5% (при объекте обложения – «доходы») и до 13% (при объекте обложения – «доходы, уменьшенные на расходы») (сейчас соответственно 6 и 15%);
- ставку ЕНВД снизить до 13% (сейчас 15%).

Кроме того, следует распространить на плательщиков УСН и ЕНВД льготные размеры страховых взносов на переходный период 2011–2014 годов: 20,2% на 2011 и 2012 года, 27,1% на 2013 и 2014 года (по аналогии с плательщиками единого сельскохозяйственного налога). Соответствующий законопроект разработан ТПП России.

Кроме того, существует еще одна проблема. Федеральным законом № 213-ФЗ признается утратившим силу пункт 15 статьи 255 Налогового кодекса Российской Федерации, предусматривающий отнесение к расходам на оплату труда при исчислении налога на прибыль организаций расходов на доплату до фактического заработка в случае временной утраты трудоспособности, установленную законодательством Российской Федерации. Таким образом, расходы работодателей на доплату к пособиям по временной нетрудоспособности до размера средней заработной платы должны будут производиться за счет прибыли организации.

Вместе с тем, если указанные доплаты предусмотрены трудовым договором и (или) коллективным договором, то сохраняется их отнесение к расходам на оплату труда при исчислении налога на прибыль (на основании пункта 25 статьи 255 Налогового кодекса Российской Федерации, статьи 41 Трудового кодекса Российской Федерации). Подобное разделение работодателей в зависимости от наличия или отсутствия заключенного коллективного договора представляется неоправданным.

8. Налог на имущество организаций

По налогу на имущество организаций целесообразно предусмотреть льготу по вновь вводимому технологическому оборудованию при сумме инвестиций не менее чем 30 млн. руб. Данная льгота должна предоставляться предприятиям на срок не менее 5 лет. Эта мера позволит стимулировать обновление и пополнение основных фондов промышленных предприятий, в первую очередь – высокотехнологичных.

С 1 января 2005 года из статьи 381 НК РФ исключена налоговая льгота по налогу на имущество в отношении объектов мобилизационного назначения и мобилизационных мощностей, законсервированных и (или) не используемых в производстве. Это привело к увеличению налоговой нагрузки на предприятия и, как следствие этого, к вымыванию части средств, необходимых для развития производства. Целесообразно на законсервированные и не используемые мобилизационные мощности предприятий распространить указанную налоговую льготу.

При подготовке Правительством РФ законопроекта об освобождении от налога на имущества организаций, закупивших новое энергоэффективное оборудование, в первый год его использования внести предложение о расширении перечня оборудования другими видами наукоемкой, высокотехнологичной продукции.

9. Налоговое стимулирование инновационной деятельности

29 июня 2007 года Государственной Думой был принят Федеральный закон «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части формирования благоприятных налоговых условий для финансирования инновационной деятельности».

Закон освобождает от обложения НДС операции по реализации исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности и прав на их использование, выполнение организациями научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ; предоставляет налогоплательщику право применять дополнительный коэффициент амортизации в отношении основных средств, используемых для осуществления научно-технической деятельности, но не выше 3; увеличивает предельный размер отчислений на формирование фондов финансирования НИОКР, технологического развития и других, учитываемых в качестве расходов при налогообложении прибыли организаций, с 0,5 до 1,5 % доходов (валовой выручки) налогоплательщика; включает в перечень расходов по упрощенной системе налогообложения расходы на приобретение исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности и прав на их использование, на патентование и (или) оплату правовых услуг по получению правовой охраны результатов интеллектуальной деятельности, на научные исследования и опытно-конструкторские разработки и другие.

Однако таких мер явно недостаточно для эффективного налогового стимулирования инновационной сфере. По мнению ТПП России необходимо:

- подготовить и внести в Правительство РФ предложения по снижению налогового бремени в отношении предприятий инновационной сферы, в особенности малых инновационных предприятий, в части упрощения налоговой отчетности, предоставления налоговых льгот (в том числе налоговых каникул);
- подготовить и внести в Правительство РФ предложения по созданию механизмов благоприятного таможенного регулирования в отношении российских инновационных предприятий, создаваемых и функционирующих в рамках технопарков, научно-инновационных центров, инновационных бизнес-инкубаторов и т.д.;
- подготовить и направить в Правительство РФ предложения по установлению дифференцированной шкалы тарифов страховых взносов на пятилетний период для субъектов малого и среднего предпринимательства, осуществляющих деятельность в инновационной сфере, а также по снижению размера совокупного страхового тарифа для предприятий, осуществляющих внедрение и вовлечение в гражданский оборот результатов научно-технической деятельности применяющих общий режим налогообложения;
- подготовить и внести в Правительство РФ предложения по предоставлению льгот по налогу на имущество организаций и земельному налогу для научных и инновационных ор-

ганизаций, а также по освобождению от обложения НДС операций, связанных с реализацией инновационной продукции;

- подготовить и внести в Правительство РФ предложения по расширению возможности предоставления инвестиционного налогового кредита для инновационных предприятий.

10. Налоговые преференции малому и среднему бизнесу

ТПП России полагает необходимым стимулировать развитие **малого и среднего предпринимательства** в Российской Федерации:

- продолжить работу по совершенствованию порядка применения специальных режимов налогообложения малого бизнеса, включая дальнейшее увеличение для малых инновационных предприятий предельного объема годового оборота, дающего право работы по упрощенной системе налогообложения, до 200 млн. рублей;
- рассмотреть возможность внесения в Налоговый кодекс РФ изменений, предусматривающих освобождение малых инновационных предприятий от уплаты налога на прибыль организации (налоговые каникулы) в течение первых 2 лет работы, а также уплату 50% суммы налога – в последующие два года;
- расширить перечень расходов, уменьшающих полученные доходы при определении объекта по упрощенной системе налогообложения, включив в него все расходы, направленные на создание и внедрение новых технологий и оборудования;
- предоставить организациям, применяющим общий режим налогообложения, возможность учитывать «входящий» налог на добавленную стоимость при реализации товаров (работ, услуг), приобретенных у организаций и индивидуальных предпринимателей, применяющих упрощенную систему налогообложения или являющихся плательщиками единого налога на вмененный доход;
- упростить процедуру администрирования и уплаты налогов и сборов (взносов) для субъектов малого и среднего предпринимательства, использующих специальные налоговые режимы;
- внести изменения в Налоговый кодекс, предоставляющие субъектам РФ право самостоятельно формировать перечень видов предпринимательской деятельности, по которым индивидуальные предприниматели могут применять упрощенную систему налогообложения на основе патента;
- внести изменения в Налоговый кодекс, предусматривающие освобождение от налогообложения сумм субсидий, полученных субъектами малого и среднего предпринимательства из федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в порядке оказания государственной и (или) муниципальной помощи;
- предоставить возможность органам власти субъектов РФ предоставлять инвестиционный налоговый кредит в отношении налогов, уплачиваемых малыми предприятиями в рамках специальных налоговых режимов, а также по земельному налогу и налогу на имущество организаций.

Кроме того, в 2010 году необходимо ускорить рассмотрение и принятие проекта федерального закона № 256288-5 «О внесении изменений в статьи 346.12 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» (депутаты Е.Ю. Семенова, Г.И. Сергеева), дающего налогоплательщику право применять упрощенную систему налогообложения в случае наличия у него представительств.

Представляется также целесообразным дополнить статью 154 части второй НК РФ пунктом, устанавливающим, что налогоплательщики являющиеся плательщиками налога на добавленную стоимость при закупке любых товаров (работ, услуг) у субъектов малого предпринимательства, применяющих упрощенную систему налогообложения и, соответственно, не начисляющих и не уплачивающих налог на добавленную стоимость, при дальнейшей реализации этой продукции или результатов ее переработки облагаемый налогом на добавленную стоимость оборот определяют в виде разницы между ценой реализации и ценой приобретения продукции без учета налога на добавленную стоимость.

Список проектов законодательных актов, подлежащих разработке и принятию:

№	Наименование	Состояние
1.	№ 256288-5 «О внесении изменений в статьи 346.12 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» (в части предоставления налогоплательщику права применять упрощенную систему налогообложения в случае наличия у него представительств)	внесен депутатами Е.Ю. Семеновым, Е.А. Самойловым и др. Дата первого чтения не определена
2.	«О внесении изменения в статью 58 ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» (в части снижения налоговой нагрузки на МСП в результате замены ЕСН страховыми взносами)	разработан ТПП России
3.	«О внесении изменения в статью 154 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» (в части предоставления организациям, применяющим общий режим налогообложения, возможность учитывать «входящий» НДС при реализации товаров (работ, услуг), приобретенных у организаций и индивидуальных предпринимателей, применяющих УСН или являющихся плательщиками ЕНВД).	разработан ТПП России
4.	«О внесении изменений в часть вторую НК РФ» (в части введения «инвестиционной льготы» по налогу на прибыль и сверхскоренной амортизации для вновь вводимого в эксплуатацию высокотехнологичного оборудования)	требуется разработки
5.	«О внесении изменений в часть вторую НК РФ» (в части увеличения для малых инновационных предприятий до 200 млн. рублей предельного объема годового оборота, дающего право работы по упрощенной системе налогообложения)	требуется разработки
6.	«О внесении дополнений в часть вторую НК РФ» (в части предоставления льготы по налогу на имущества организаций в части нового технологического оборудования).	требуется разработки
7.	«О внесении изменений в часть первую НК РФ» (в части совершенствования налогового администрирования)	требуется разработки
8.	«О трансфертном ценообразовании в налоговых целях»	Разработан Правительством РФ, готовится к внесению в Государственную Думу

1.10. Нормативно-правовое регулирование бухгалтерского учета и аудиторской деятельности

1.10.1. Нормативно-правовое регулирование бухгалтерского учета

В настоящее время основным законодательным актом, регулирующим отношения в сфере бухгалтерского учета, является Федеральный закон от 21 ноября 1996 года № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете».

Кроме того, различные аспекты бухучета регламентируются Положениями по бухгалтерскому учету (ПБУ):

- ПБУ 5/01 «Учет материально-производственных запасов» (утверждены Приказом Минфина России от 9 июня 2001 года № 44н);
- ПБУ 6/01 «Учет основных средств» (утверждены Приказом Минфина России от 30 марта 2001 года № 26н);

- ПБУ 14/2007 «Учет нематериальных активов» (утверждены Приказом Минфина России от 27 декабря 2007 года № 153н) и другие.

Однако следует отметить, что действующая редакция данного Закона не в полной мере отвечает требованиям, предъявляемым сегодня к бухгалтерскому учету и отчетности, и сложившейся мировой практике, не смотря на то, что с момента вступления в силу в него неоднократно вносились изменения.

Таким образом, совершенно очевидно, что необходимо принимать законодательные меры, по устранению образовавшегося разрыва.

Важные изменения, происшедшие в области бухгалтерского учета и отчетности в Российской Федерации в последнее время в значительной степени связаны с реализацией Программы реформирования бухгалтерского учета в соответствии с международными стандартами финансовой отчетности (МСФО). Основным содержанием проводимых реформ в этой области является повышение качества информации, формируемой в бухгалтерском учете и отчетности, и обеспечение гарантированного доступа к ней заинтересованных пользователей.

Значительные изменения в этой области позволили приблизить практику российского учета и отчетности к международным требованиям. Вместе с тем в этом направлении необходимо решить целый ряд важных задач, которые, в частности, определены в «Концепции развития бухгалтерского учета и отчетности в Российской Федерации на среднесрочную перспективу» (далее – Концепция), одобренной приказом Минфина России от 01.07.2004 года № 180.

Концепцией определена цель развития бухгалтерского учета и отчетности на среднесрочную перспективу (2004–2010 годов). Это создание приемлемых условий и предпосылок последовательного и успешного выполнения системой бухгалтерского учета и отчетности присущих ей функций в экономике Российской Федерации. Основными направлениями работы в достижении этой цели являются:

- повышение качества информации, формируемой в бухгалтерском учете и отчетности;
- создание инфраструктуры применения МСФО;
- изменение системы регулирования бухгалтерского учета и отчетности; усиление контроля качества бухгалтерской отчетности;
- существенное повышение квалификации специалистов, занятых организацией и ведением бухгалтерского учета и отчетности, аудитом бухгалтерской отчетности, а также пользователей бухгалтерской отчетности.

В концепции подчеркивается, что современный бухгалтерский учет представляет собой информационную базу, на основе которой хозяйствующие субъекты подготавливают бухгалтерскую отчетность юридического лица и консолидированную финансовую отчетность. Кроме того, информация, формируемая в бухгалтерском учете, используется для составления управленческой, налоговой, статистической отчетности, отчетности перед надзорными органами. При необходимости на основе данной информации должны составляться также другие виды отчетности.

Важное место в системе развития бухгалтерского учета и отчетности отводится МСФО. В Концепции сформулированы необходимые условия применения МСФО в экономике Российской Федерации. Для этого необходимо создание инфраструктуры, обеспечивающей использование этих стандартов в регулировании бухгалтерского учета и отчетности и непосредственно хозяйствующими субъектами. Основными элементами этой системы являются: законодательное признание МСФО в Российской Федерации; процедура одобрения МСФО; механизм обобщения и распространения опыта применения МСФО; порядок официального перевода МСФО на русский язык; контроль качества бухгалтерской отчетности, подготовленной по МСФО, в том числе аудит; обучение МСФО.

Для активного применения МСФО в Российской Федерации существенное значение имеет их законодательное признание. В частности, консолидированной финансовой отчетности, подготовленной по МСФО, должен быть придан статус одного из видов официальной отчетности.

По мнению ТПП России необходим новый закон о бухучете. Он не должен вступать в противоречие с нормами МСФО, которым рано или поздно должны будут соответствовать все российские компании. Необходимо создать такой механизм бухгалтерского учета, чтобы он был понятен всем и трактовался однозначно и теми, кто сдает отчетность, и государственными ведомствами, заинтересованными в ее представлении, и судебными структурами.

На наш взгляд, следует законодательно закрепить разрешение вести отчетность по МСФО вместо отчетности по ПБУ. Это однозначно упростит ведение бухучета на предприятиях, которые уже перешли на МСФО, так и на тех, где он только планируется.

В настоящее время Минфином России разработан **проект новой редакции Закона «О бухгалтерском учете»**. Законопроект находится на согласовании в Правительстве Российской Федерации. Однако данный законопроект вызвал негативную реакцию со стороны предпринимательского сообщества. Законопроект предлагал, в том числе, слишком сложную систему правил бухучета, а также систему регулирования бухгалтерского учета, в рамках которой множество организованных по профессиональному признаку саморегулируемых организаций подготавливают проекты стандартов для их утверждения уполномоченным государственным органом. Что, на наш взгляд, не позволит обеспечить единство логики и понятийного аппарата стандартов, а также учет интересов всех заинтересованных сторон.

Также законопроект предусматривает резкое ослабление института главных бухгалтеров и отказ от прямого требования обязательной подписи ими всех финансовых документов. Кроме того, устанавливаются минимальные требования к квалификации главных бухгалтеров публичных компаний и компаний, занимающихся аутсорсингом бухучета (отсутствие судимости по экономическим преступлениям, членство в саморегулируемой организации аудиторов, профессиональное образование и стаж).

Ряд положений законопроекта предполагает запрет на объявление сведений отчетности коммерческой тайной и создание государственной системы публикации годовых отчетов. Проект снимает действующие ограничения на исправления в первичных учетных документах – сейчас Федеральным законом от 21 ноября 1996 года № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете» запрещает их для кассовых и банковских документов. Законопроект вводит для публичных компаний обязанность внутреннего контроля ведения бухучета.

Кроме того, при подготовке проекта новой редакции закона о бухгалтерском учете, на наш взгляд, необходимо уделить внимание одному из важнейших вопросов защиты прав и интересов пользователей финансовой отчетности – системе обеспечения исполнения стандартов. В настоящее время обычной практикой является неисполнение положений по бухгалтерскому учету, поскольку главным предметом проверок и санкций является соблюдение налогового законодательства Российской Федерации. Представляется, что **необходимо осуществлять сближение норм законодательства Российской Федерации о бухгалтерском и налоговом учете**⁴ с целью устранения существующей двойственности применения.

1.10.2. Нормативно-правовое регулирование аудиторской деятельности

В настоящее время осуществляется постепенный переход от лицензирования аудиторской деятельности к ее саморегулированию.

На это направлен Федеральный закон от 30 декабря 2008 года № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности». Закон вступил в силу 1 января 2009 года, за исключением положений о порядке выдачи и аннулировании квалификационного аттестата аудитора, а также о порядке создания, функциях совета по аудиторской при уполномоченном федеральном органе государственной власти.

Закон устанавливает правовые основы регулирования аудиторской деятельности. Закон разделяет понятия аудиторской деятельности и аудита. Устанавливается, что аудиторская деятельность включает в себя аудит и оказание сопутствующих аудиту услуг, перечень которых

⁴ См. также раздел 2.9. Упрощение бухгалтерской и налоговой отчетности: возможности и пределы / Налоговая политика и пути выхода из кризиса – М.: «ТПП-Информ», 2009.

устанавливаются Федеральными стандартами аудиторской деятельности. Для аудиторских организаций и аудиторов вводится обязательное членство в одной из саморегулируемых организаций аудиторов.

Таким образом, устанавливается новая система регулирования аудиторской деятельности, в том числе за счет отмены ее лицензирования и введения механизмов самоконтроля на основе единых стандартов аудиторской деятельности, Кодекса профессиональной этики, правил независимости аудиторов и аудиторских организаций.

Законом устанавливаются дополнительные требования к аудиторам и аудиторским организациям (в том числе к стажу работы в аудиторской организации, наличию безупречной деловой репутации, требования к уставному капиталу аудиторской организации).

Кроме того, согласно Закону с 1 января 2010 года прекращается лицензирование аудиторской деятельности. Отмена лицензирования связана с переходом к саморегулированию. До этого срока аудиторские организации и индивидуальные аудиторы, а также аудиторы, не являющиеся индивидуальными аудиторами, обязаны вступить в саморегулируемые организации.

При этом до 31 декабря 2009 года включительно указанные лица, вправе осуществлять аудиторскую деятельность на основании выданных им Минфином России лицензий. Однако с 1 января 2010 года аудиторские организации и аудиторы, не вступившие в саморегулируемые организации аудиторов, будут не вправе осуществлять аудиторскую деятельность.

Данный Закон заменил Федеральный закон от 7 августа 2001 года № 119-ФЗ «Об аудиторской деятельности», окончательно утрачивающий силу с 1 января 2011 года.

В числе проблемных вопросов, связанных с реализацией данного Закона, на наш взгляд, определенного внимания заслуживают положения пункта 3 части второй статьи 18 Закона, согласно которым в качестве одного из требований к членству аудиторских организаций в саморегулируемой организации аудиторов установлено, что доля уставного (складочного) капитала коммерческой организации, принадлежащая аудиторам и (или) аудиторским организациям, должна быть не менее 51 %.

Публично-правовой характер аудиторской деятельности обуславливает необходимость государственного регулирования осуществления данной деятельности. Обязательность членства лиц, осуществляющих деятельность, имеющую публично-правовой характер, в саморегулируемых организациях рассматривается в качестве формы государственного регулирования, альтернативной лицензированию. При этом целью данной формы государственного регулирования является регулирование и обеспечение профессионального осуществления деятельности соответствующих организаций.

Членство в саморегулируемых организациях налагает на аудиторские организации ряд обязанностей, направленных на обеспечение надлежащего уровня качества аудиторских услуг и защиту интересов аудируемых лиц. Так, члены саморегулируемой организации аудиторов обязаны соблюдать стандарты профессиональной деятельности и кодекс профессиональной этики аудиторов соответствующей саморегулируемой организации, проходить внешний контроль качества работы со стороны саморегулируемой организации, обеспечивать соблюдение требований к наличию в штате достаточного количества специалистов, обладающих квалификационными аттестатами аудиторов, уплачивать взносы в саморегулируемую организацию аудиторов и в компенсационный фонд саморегулируемой организации. Выполнение всех указанных требований в совокупности обеспечивает необходимый и достаточный уровень гарантий надлежащего качества аудиторских услуг.

Представляется, что норма пункта 3 части 2 статьи 18 Закона вводит ограничение свободы экономической деятельности и права собственности лиц, не являющихся аудиторами или аудиторскими организациями, ограничивая для таких лиц возможность распоряжаться своим имуществом путем участия в коммерческих организациях, осуществляющих аудиторскую деятельность.

Согласно статьям 31, 32, 48 Федерального закона от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ «Об акционерных обществах», статьям 8, 33 Федерального закона от 8 февраля 1998 года № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» права акционеров и участников хозяйственных обществ сводятся к решению общих вопросов управления обществом, а также

к получению части прибыли общества и не включают в себя принятие решений, непосредственно связанных с осуществлением обществом хозяйственной деятельности. Участники (акционеры) хозяйственных обществ – аудиторских организаций, не являющиеся руководителями и работниками данных организаций, не принимают участия в оказании обществами аудиторских услуг и, соответственно, не оказывают влияния на содержание, качество и уровень таких услуг.

Таким образом, установление требований к составу участников (акционеров) аудиторской организации не является оправданным с точки зрения решения задач государственного регулирования аудиторской деятельности.

При этом реализация требований нормы пункта 3 части второй статьи 18 Закона на практике неизбежно повлечет ряд негативных для развития рынка аудиторских услуг последствий, связанных с существенным ограничением возможностей инвестирования и снижением стоимости акций (долей в уставном капитале) аудиторских организаций. Так, на рынке в настоящее время действует ряд аудиторских организаций, в уставном капитале которых доля лиц, не являющихся аудиторами и аудиторскими организациями, превышает 49%. Данные аудиторские организации являются давними участниками рынка, имеют сложившуюся положительную репутацию, большой опыт и обеспечивают высокий уровень качества оказываемых услуг. В результате вступления в силу Закона участники (акционеры) данных организаций будут вынуждены одновременно продать свои доли в уставных капиталах аудиторских организаций, что повлечет падение цен на доли (акции) аудиторских организаций, перераспределение прав на доли (акции), что, в свою очередь, может снизить эффективность управления и финансирования аудиторских организаций. Невозможность приобретения акций (долей) аудиторских организаций лицами, не являющимися аудиторами и аудиторскими организациями по российскому законодательству, существенно ограничит круг возможных сделок с данными акциями (долями) и сократит число потенциальных инвесторов на соответствующем рынке. Также для лиц, владеющих в настоящее время акциями (долями) аудиторских организаций, ограничение возможных сделок с такими акциями (долями) представляет собой существенное ограничение права собственности.

Часть седьмая статьи 1 Закона предусматривает достаточно широкий круг видов деятельности, связанных с аудитом, которые вправе осуществлять аудиторская организация. В настоящее время многие аудиторские организации осуществляют целый ряд видов деятельности, связанных с аудитом, что позволяет обеспечивать более высокий уровень качества при обслуживании клиентов за счет комплексного оказания услуг. Таким образом, действие ограничения, установленного пунктом 3 части 2 статьи 18 Закона, неизбежно повлияет также на рынок таких услуг, как постановка, восстановление и ведение бухгалтерского учета, составление бухгалтерской (финансовой) отчетности, бухгалтерское консультирование; налоговое консультирование; экономическое и финансовое консультирование; юридические услуги; оценочная деятельность и иные услуги, которые на настоящий момент оказывают аудиторские организации.

Необходимо отметить, что ранее аналогичное ограничение, установленное подпунктом «в» пункта 9 Положения о лицензировании отдельных видов аудиторской деятельности в Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства РФ от 27 апреля 1999 года № 472, было признано недействительным и не порождающим правовых последствий со дня его издания Решением Верховного Суда Российской Федерации № ГКПИ 01-806 от 22 мая 2001 года.

Кроме того, согласно части 1 статьи 8 Конституции Российской Федерации одной из основ конституционного строя является свобода экономической деятельности. В соответствии со статьей 34 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Реализуя данное право, граждане вправе определять сферу этой деятельности и осуществлять соответствующую деятельность в индивидуальном порядке либо совместно с другими лицами путем участия в хозяйственном обществе, товариществе или производственном кооперативе, то есть путем создания коммерческой организации как формы коллективного предпринимательства, самостоятельно выбирать экономическую стратегию развития бизнеса, использовать свое имущество.

Деятельность акционеров и участников хозяйственных обществ относится к иной незапрещенной законом экономической деятельности, в силу чего конституционная гарантия свободы экономической деятельности предполагает в том числе свободу участия граждан в хозяйственных обществах.

В соответствии с частью второй статьи 35 Конституции РФ каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами. По смыслу данной конституционной нормы во взаимосвязи с нормами, содержащимися в части первой статьи 8 и части первой статьи 34 Конституции РФ, термином «имущество» охватывается любое имущество, связанное с реализацией права собственности, в том числе имущественные права. Граждане и юридические лица, приобретая акции (доли в уставном капитале) и осуществляя акт распоряжения своим имуществом, приобретают и определенные имущественные права требования к акционерному обществу. Имущественные права требования также являются «имуществом», а, следовательно, обеспечиваются конституционно-правовыми гарантиями.

Поскольку право граждан и юридических лиц свободно приобретать и владеть долями в уставном капитале (акциями) хозяйственных обществ является проявлением конституционно охраняемых прав на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, а также иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами, данное право может быть ограничено 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 (часть третья статьи 55 Конституции РФ). По смыслу части третьей статьи 55 во взаимосвязи со статьями 8, 17, 34 и 35 Конституции РФ, возможные ограничения федеральным законом права владения, пользования и распоряжения имуществом, а также свободы предпринимательской деятельности и свободы договоров, исходя из общих принципов права, должны отвечать требованиям справедливости, быть адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно-значимых ценностей и не затрагивать само существо конституционного права, т.е. не ограничивать пределы и применение основного содержания соответствующих конституционных норм.

Согласно части второй статьи 3 Закона коммерческая организация приобретает право осуществлять аудиторскую деятельность с даты внесения сведений о ней в реестр аудиторов и аудиторских организаций саморегулируемой организации аудиторов, членом которой такая организация является. Следовательно, норма пункта 3 части второй статьи 18 Закона, ограничивающая право членства в саморегулируемой организации аудиторов, фактически представляет собой ограничение возможности осуществления аудиторской деятельности и требует исключения.

Кроме того, считаем целесообразным поддержать предложенную депутатом Е.Ю. Семеновым законодательную инициативу, направленную на освобождение от обязательного аудита субъектов малого и среднего предпринимательства, созданных в форме обществ с ограниченной ответственностью. В целях сокращения непроизводственных расходов организаций малого предпринимательства, не относящихся к открытым акционерным обществам, предлагается увеличить с 50 до 400 млн. рублей максимальное значение объема выручки, а также для сохранения пропорционального соотношения соответствующих показателей увеличить с 20 до 160 млн. рублей максимальное значение суммы активов бухгалтерского баланса, до достижения которых не требуется проведение обязательного аудита. 27 января соответствующий законопроект № 319306-5 был внесен в Государственную Думу.

Список проектов законодательных актов, подлежащих разработке и принятию:

№	Наименование	Состояние
1.	№ 55792-4 «О консолидированной финансовой отчетности»	готовится к рассмотрению в третьем чтении
2.	«О бухгалтерском учете» (новая редакция)	разработан Минфином России, проходит согласование в Правительстве РФ
3.	«О внесении изменений в статью 18 Федерального закона «Об аудиторской деятельности» (в части исключения требования о минимальном размере доли в уставном капитале коммерческой организации, принадлежащей аудиторам и (или) аудиторским организациям, в целях членства в саморегулируемой организации аудиторов)	разработан ТПП России
4.	№ 319306-5 «О внесении изменения в статью 5 Федерального закона «Об аудиторской деятельности»	готовится к рассмотрению в первом чтении

1.11. Вопросы государственного регулирования в сфере экономики. Административное законодательство

1.11.1. Оценка ситуации и основные итоги работы ТПП России

Одним из основных законодательных актов в данной сфере является Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ **«О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»** (далее – Закон).

Закон, в частности, расширяет уровни контроля (к государственному контролю добавляется муниципальный контроль); вводит уведомительный порядок для начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности; устанавливает новый порядок проведения планового контроля и внеплановых проверок предпринимателей; вводит пресекательные сроки проведения контрольных мероприятий (в пользу предпринимателей). Закон закрепляет, что в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства внеплановые выездные проверки могут проводиться только после согласования с органом прокуратуры по месту осуществления предпринимательской деятельности. Также законом вводится принцип недопустимости проведения проверок в отношении одного субъекта предпринимательства несколькими органами государственного контроля (надзора) или органами муниципального контроля.

Отдельные из указанных положений Закона были предложены ТПП России, которая принимала активное участие в его доработке.

Также принят Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 293-ФЗ **«О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части исключения внепроцессуальных прав органов внутренних дел Российской Федерации, касающихся проверок субъектов предпринимательской деятельности»**. Закон, в частности, признал утратившей силу норму, в соответствии с которой органы внутренних дел имели право проводить проверки организаций и физических лиц при наличии достаточных данных, указывающих на признаки преступления, связанного с нарушением законодательства Российской Федерации о налогах и сборах. Кроме того, закон детально регламентирует порядок изъятия документов, предметов и материалов при проведении оперативно-розыскной деятельности и в ходе расследования административных правонарушений.

ТПП России к указанному законопроекту направлялись замечания, которые были учтены на этапе «нулевого чтения».

Тем не менее, в настоящее время проблема масштабов государственного участия в регулировании предпринимательской деятельности (или, иначе говоря, масштабы вмешательства государства в деятельность предпринимателей) остается одной из важнейших при определении степени либерализма государства в управлении экономикой страны.

В этой связи одной из главных задач государства в сфере поддержки предпринимательской деятельности остаются вопросы снижения административных барьеров для субъектов малого и среднего бизнеса. Однако в условиях финансового кризиса государство не всегда может снизить нагрузку на бизнес посредством снижения налогов или предоставления налоговых льгот, а также пойти на какие-либо иные затратные для бюджета меры. В этой связи особое значение приобретает работа по совершенствованию законодательства, направленного на устранение избыточного административного давления на бизнес, сокращения документооборота.

1.11.2. Наиболее актуальные задачи и проблемы, подлежащие решению

В современных российских условиях особую актуальность приобретают следующие проблемы:

- принятие федерального закона о промышленной политике;
- совершенствование Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и внесение в него соответствующих поправок;
- внесение поправок в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части смягчения административной ответственности для хозяйствующих субъектов, а также установления ответственности за несоблюдение должностными лицами органов государственного контроля (надзора) требований законодательства о государственном контроле (надзоре) и за нарушение установленного порядка представления уведомлений о начале осуществления предпринимательской деятельности юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями.

В настоящее время значительно расширена процессуальная часть Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Важное влияние на формирование и развитие системы административно-процессуального законодательства оказали обновленные кодексы – КоАП РФ, ГПК РФ и АПК РФ.

Необходимо разработать федеральный закон «Об административных регламентах и стандартах государственных и муниципальных услуг». Закон призван регулировать отношения, возникающие при разработке, принятии, изменении и применении административных регламентов органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, стандартов государственных и муниципальных услуг; формировании и ведении реестров административных регламентов, государственных и муниципальных услуг.

В целом, за период, прошедший с начала административной реформы, принят ряд законов, которые, в принципе, создают правовую базу для проведения основных необходимых мероприятий реформы: проведения оптимизации структуры органов государственной власти; повышения профессионального уровня и мотивации государственных служащих, введения бюджетирования по результату деятельности государственных органов; расширения участия институтов гражданского общества в выработке важнейших государственных решений; обеспечения максимальной прозрачности при выполнении согласительных процедур и разработке нормативных правовых актов.

Однако при проведении первого этапа административной реформы выявились и очевидные проблемы. Так, например, мероприятия по продолжению реформы носят инерционный характер, не созданы механизмы реализации полномочий органов исполнительной власти для их работы в новых условиях, реформа затронула только федеральный уровень исполнительной власти.

Переход к следующему этапу реформы предполагает завершение «инерционной работы», перенос акцента со структурных преобразований на реформирование содержания и внутрен-

них механизмов деятельности органов исполнительной власти всех уровней, синхронизацию административной реформы с бюджетной реформой и, наконец, перенос реформы в регионы.

Второй этап реформы предполагает вовлечение в этот процесс широкого круга государственных служащих. В отличие от первого этапа, когда все решения принимались Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации, следующий этап реформы требует огромного количества согласованных и синхронизированных решений на всех уровнях административной вертикали. Распространение реформы на уровень субъектов РФ и органов местного самоуправления многократно усложняет задачи координации, новые механизмы не могут быть созданы самими органами исполнительной власти в рамках текущей деятельности и сложившейся линейной структуры управления. Оценка качества принимаемых и реализуемых на втором этапе решений должна осуществляться уже не столько по показателям осуществляемых действий, сколько по конечным результатам их воздействия на экономику и социальную сферу.

Указанные проблемы обозначены, в том числе, и в программных документах Минэкономразвития России, с их оценкой невозможно не согласиться. Важно, что основные исполнители реформы понимают эти проблемы. Это вселяет надежду на приоритет взвешенного, сбалансированного подхода к осуществлению реформы. Особенную актуальность необходимость такого подхода приобретает в условиях, когда ряд реформ в социально-экономической сфере (социальное обеспечение, образование, ЖКХ и т.д.) «накладывается» друг на друга по времени.

ТПП России активно участвует в работе по совершенствованию нормативного регулирования в рамках реформы. Палатой проводится независимая экспертиза административных регламентов осуществления государственных функций и предоставления государственных услуг. С участием экспертов Палаты решаются многие вопросы совершенствования правового регулирования административных отношений, в том числе разработка антикоррупционных программ, вопросов создания многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг.

Актуальной является и работа по нормативному обеспечению реализации Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года.

Также остро стоит вопрос кадрового обеспечения проводимой реформы. Не секрет, что, к сожалению, профессиональный уровень сотрудников государственного аппарата далек от идеального. Проведенные в последнее время мероприятия по повышению конкурентоспособности государственной службы на рынке труда заслуживают всяческой поддержки. Однако при этом необходимо учитывать реальное состояние дел на местах, в том числе устойчивость бюрократических систем и коррупционных связей. Особое значение приобретает в данном контексте выработка адекватной системы оценки деятельности госаппарата на основе реальных, научно обоснованных показателей.

В целях недопущения конфликта интересов необходимо на всех уровнях государственного управления организационно разделить функции выработки стратегических направлений развития, реализации принятых решений, контрольные и надзорные функции. Предстоит окончательно переориентировать механизм исполнительной власти с отраслевого принципа управления на принцип выполнения государственных, востребованных обществом функций.

Представляется, что для дальнейшего продвижения экономических реформ в России, создания необходимых условий для дебюрократизации ее экономики необходимо на законодательном уровне установить специальный порядок подготовки и рассмотрения нормативных правовых актов по вопросам регулирования предпринимательской деятельности.

В этой связи является актуальной разработка проекта федерального закона «Об особенностях принятия решений в сфере государственного регулирования предпринимательской деятельности». В данном законопроекте должны быть сформулированы правовые нормы, направленные на установление допустимых целей регулирующего воздействия, критериев определения целесообразности такого воздействия, принципов, форм и методов регулирования, а также на обеспечение обязательного публичного обсуждения проектов нормативных правовых ак-

тов по вопросам регулирования предпринимательской деятельности, проведение независимой экспертизы их регулирующего воздействия, опубликование указанных проектов и материалов их публичного обсуждения.

Позиция Торгово-промышленной палаты Российской Федерации состоит в том, что уход государства от управления процессами в экономике не должен быть тотальным, а может иметь место только в случае, если такой уход реально и значительно повысит эффективность национального хозяйства.

Гибкое применение экономических и административных методов регулирования в условиях рыночных отношений делает необходимым для государства партнерство с бизнесом, поощрение развития системы саморегулируемых организаций в области экономики.

Экономические рычаги (цены, тарифы, налоги, кредиты и т. д.) должны побуждать хозяйствующих субъектов к активному саморегулированию, избавляя государство от излишней регламентации предпринимательской деятельности. Саморегулирование должно приводить, как правило, к уведомительному порядку вместо разрешительного при осуществлении разных видов предпринимательской и иной экономической деятельности, когда это не затрагивает безопасности, охраны здоровья и окружающей среды. В деятельности органов исполнительной власти при рассмотрении заявлений и жалоб предпринимателей необходимо внедрять принцип «одного окна», когда все необходимые согласования и получение необходимой документации осуществляются органом, в который обратились.

В условиях рыночной экономики то, что вчера находилось в сфере прямого государственного управления, например, руководство хозяйственной деятельностью предприятий, сегодня перешло в сферу корпоративного самоуправления.

С учетом изложенного, в сегодняшних условиях возрастает роль Торгово-промышленной палаты Российской Федерации как организации, созданной для содействия развитию предпринимательских структур всех уровней, формированию способствующей этому промышленной, финансовой, торговой и научной политики, урегулированию отношений предпринимателей с их социальными партнерами, созданию благоприятных условий для предпринимательской деятельности и с этой целью организации взаимодействия между субъектами предпринимательской деятельности и государством в лице его органов, всемерному развитию всех видов торгово-экономических и научно-технических связей предпринимателей Российской Федерации с предпринимателями зарубежных стран, а также согласования и представительства интересов всех членов ТПП России, предпринимателей и их объединений независимо от форм собственности, подчиненности и местонахождения на территории Российской Федерации.

По-прежнему остается важной задачей построение эффективного гражданского общества и такой системы организации государственной власти, которая обеспечивала бы реальную защиту прав граждан и организаций в сфере управления.

В посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации неоднократно указывалось на необходимость установления четкого порядка судебной защиты прав, свобод и охраняемых законом интересов человека и гражданина, юридических лиц и их объединений от неправомерных действий (бездействия) органов исполнительной власти и местного самоуправления, их должностных лиц, проведения административной реформы.

По мнению Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, одной из главных проблем проведения административной реформы является то, чтобы в ходе реформы не было утрачено понимание целостности государства и его ориентации на достижение стратегических национальных (общественных) целей и задач устойчивого развития страны.

При этом такие цели и задачи должны быть четко сформулированы на концептуальном уровне, с учетом национальных интересов и проблем обеспечения национальной безопасности страны.

Необходимо учитывать такие реалии происходивших в стране преобразований, как отсутствие рыночного менталитета в широких массах населения, зачастую стремление нового класса собственников к сиюминутному обогащению в ущерб долгосрочным интересам общества,

криминально-коррупционное формирование рыночных механизмов. В связи с этим государство на современном этапе не должно терять управление «несущими конструкциями» экономической системы.

Необходимо создание механизмов, сочетающих рыночные и государственные рычаги управления, формы которого надо трансформировать так, чтобы указанное сочетание не носило противоречивого характера.

Проблема эта сегодня имеет особое значение. Так, например, в ходе проведенного Всемирным банком и Высшей школой экономики опроса⁵, были получены следующие результаты:

- к основным проблемам развития российского бизнеса респонденты относят все же больше экономические (налоговую нагрузку, (недоступность финансовых ресурсов и т.д.), нежели институциональные;
- тем не менее, непредсказуемость государственной политики считают серьезной проблемой почти 40% опрошенных предпринимателей;
- несправедливую конкуренцию (во многом обусловленную использованием «административного ресурса») – 26,5%;
- коррупцию – 23,9%;
- несовершенство судебной системы – 19,7%;
- проблемы лицензирования и разрешительной системы – около 15%.

К сожалению, государственный аппарат во многом превратился в самостоятельного игрока на поле рыночных отношений. Для преодоления таких негативных явлений, как разгул коррупции, использование должностными лицами своего служебного положения для лоббирования частных интересов, и как следствие неэффективной в социально-экономическом плане работы государственного аппарата, необходимы четкие и выверенные меры нормативно-правового регулирования.

1.11.3. Предложения по совершенствованию законодательства

1. Прежде всего, необходимо принять федеральный закон о промышленном развитии. Сейчас в Государственной Думе находятся два законопроекта, которые призваны урегулировать правоотношения хозяйствующих субъектов и государственных органов, возникающие в сфере промышленного производства. Это проект федерального закона № 98281-5 «О национальной промышленной политике в Российской Федерации» и проект федерального закона № 75357-5 «О промышленном развитии Российской Федерации до 2020 года и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Однако, фактически, оба законопроекта, имеющие однородный предмет правового регулирования, выступают как альтернативные друг другу.

В настоящее время депутаты Государственной Думы совместно с Министерством промышленности и торговли Российской Федерации осуществляют доработку проекта федерального закона № 98281-5 «О национальной промышленной политике в Российской Федерации». В целях представления и учета интересов бизнес-сообщества при доработке указанного законопроекта в состав рабочей группы министерства вошли представители ТПП России.

Что касается второго законопроекта.

13 марта 2009 года в Государственную Думу перевнесен проект федерального закона № 75357-5 «О промышленном развитии Российской Федерации до 2020 года и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Указанный законопроект перевнесен 13 марта 2009 года в порядке реализации статьи 112 Регламента Государственной Думы и является новой редакцией внесенного в Государственную Думу 24 июня 2008 года проекта федерального закона «О развитии промышленности». Новому законопроекту присвоен тот же номер, что и проекту федерального закона «О развитии промышленности». Субъектами права законодательной инициативы нового законопроекта являются те же депутаты Го-

⁵ Голикова В., Гончар К., Кузнецов Б., Яковлев А., «Российская промышленность на перепутье: что мешает нашим фирмам стать конкурентоспособными». М., ГУ-ВШЭ, 2007. – с. 26

сударственной Думы В.А. Головнев, К.В. Бесчетнов и Г.Г. Лазарев, а также новые депутаты ГД О.Д. Валенчук и В.С. Плескачевский.

Законопроект претерпел существенные изменения. В первоначальном тексте законопроект содержал 10 статей (15 страниц), в новой редакции законопроекта 14 глав, в которые вошли 146 статей (320 страниц). В новой редакции законопроект определяет меры, применение которых направлено на обеспечение промышленного развития Российской Федерации до 2020 года, определяет порядок принятия решения о применении этих мер и регулирует отношения, возникающие в связи с их применением.

Предмет правового регулирования законопроекта принципиально изменен. Предметом прежней редакции являлись «отношения, возникающие между юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления в сфере развития промышленности».

В новой редакции законопроект «определяет меры, применение которых направлено на обеспечение промышленного развития Российской Федерации до 2020 года, устанавливает ограничения применения этих мер, определяет порядок принятия решения о применении этих мер и регулирует возникающие в связи с применением этих мер отношения».

Законопроект описывает инструменты промышленной политики (такие как: технопарки, бизнесинкубаторы, венчурные фонды, реквизиция имущества и др.), устанавливает порядок принятия решений относительно реализации мер промышленной политики, ограничения в применении этих мер и инструментов, а также регулирует отношения, возникающие в связи с их применением.

Законопроект содержит новые главы (например: «Инновационные меры обеспечения промышленного развития»; «Применение механизма концессионных соглашений в решении задачи комплексного развития территорий Российской Федерации»; «Механизм создания транзитной транспортной системы с использованием интермодального подхода к организации перевозок»; «Особенности управления пакетами акций акционерных обществ, находящихся в государственной собственности» и др.) и вносит изменения в ряд федеральных законов (например, в Основы законодательства Российской Федерации о нотариате, в федеральные законы «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», «О техническом регулировании» и другие, Бюджетный кодекс РФ и Гражданский кодекс РФ).

ТПП России полагает, что принятие закона о промышленном развитии (о промышленной политике) позволит отечественным промышленным предприятиям совершить качественный скачок в своем развитии.

2. В дальнейшем совершенствовании также нуждается и Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

ТПП России подготовлен проект закона о внесении изменений в статью 11 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», согласно которому при проведении документарной проверки органы государственного контроля (надзора) и органы муниципального контроля будут не вправе требовать у юридических лиц и индивидуальных предпринимателей сведения и документы, которые могут быть получены у органов государственной статистики, федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов, и иных органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, а также у кредитных и иных финансовых организаций.

Действующая редакция пункта 11 статьи 11 Закона содержит положение, согласно которому орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля не вправе требовать у юридического лица, индивидуального предпринимателя сведения и документы, не относящиеся к предмету документарной проверки. Вместе с тем на практике складываются ситуации, когда разные органы контроля (надзора) требуют у предпринимателя одни и те же документы, которые либо уже были предоставлены им в государственные органы (например, при регистрации юридического лица, индивидуального предпринимателя, внесении изменений

в различные реестры и т.д.), либо которые могут быть получены у других органов государственной власти и управления.

Все это влечет для бизнеса дополнительные финансовые издержки, в частности, на изготовление ксерокопий документов и их нотариальное удостоверение, порождает бюрократическую волокиту, особенно в отдаленных районах.

Проект федерального закона «О внесении изменения в статью 11 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» направлен на дальнейшее ограничение избыточного административного вмешательства государственных и муниципальных органов в деятельность хозяйствующих субъектов.

В этих целях в статью 11 Закона предлагается внести дополнение, согласно которому при проведении документальной проверки органы государственного контроля (надзора) и органы муниципального контроля будут не вправе требовать у юридических лиц и индивидуальных предпринимателей сведения и документы, которые могут быть получены у органов государственной статистики, федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов, и иных органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, а также у кредитных и иных финансовых организаций.

Реализация законопроекта позволит повысить экономическую активность предпринимателей, особенно субъектов малого и среднего предпринимательства, снизить уровень необоснованного административного вмешательства в предпринимательскую деятельность; сократить коррупционную составляющую проведения контрольно-надзорных мероприятий, сократить документооборот между контрольными органами и бизнесом, создавать специализированные базы данных, развивать электронные средства информации (электронное правительство).

Необходимо отметить, что аналогичная норма введена летом 2009 года в отношении некоммерческих организаций и закреплена в статье 32 действующего Федерального закона «О некоммерческих организациях».

3. ТПП России по обращению Тверской ТПП подготовлен законопроект, расширяющий полномочия работников прокуратуры в сфере обеспечения законности при осуществлении контролирующими органами мероприятий по государственному контролю (надзору) и муниципальному контролю.

Права прокурора при рассмотрении дела об административном правонарушении установлены статьей 25.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ). Прокурор вправе участвовать в рассмотрении дела об административном правонарушении, представлять доказательства, заявлять ходатайства и т.д.

Статья 207 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации устанавливает, что дела об оспаривании решений государственных органов, иных органов, должностных лиц, уполномоченных в соответствии с Федеральным законом рассматривать дела об административных правонарушениях, о привлечении к административной ответственности лиц, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность, рассматриваются арбитражным судом по общим правилам искового производства, предусмотренным настоящим Кодексом, с особенностями, установленными в настоящей главе и федеральном законе об административных правонарушениях.

Согласно нормам действующего законодательства производство по делам об оспаривании решений административных органов возбуждается на основании заявлений юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, привлеченных к административной ответственности в связи с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности.

Однако фактически, в условиях конкуренции общих норм КоАП РФ и специальных норм АПК РФ, органы прокуратуры лишены права обращения в арбитражный суд с заявлением об оспаривании незаконных актов органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля по делам об административных правонарушениях в отношении субъектов предпринимательской деятельности.

Как показали проверки исполнения законодательства об административных правонарушениях, соблюдения прав и законных интересов хозяйствующих субъектов при производстве по делам об административных правонарушениях, органами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в процессе производства по делам об административных правонарушениях в отношении субъектов предпринимательской деятельности допускаются различные нарушения норм материального и процессуального права. В некоторых случаях имеются факты незаконного привлечения предпринимателей к административной ответственности не только при отсутствии состава правонарушения или доказанной вины, но и при отсутствии доказанного события административного правонарушения.

Данная проблема оказывает наиболее острое влияние на деятельность субъектов малого и среднего предпринимательства. Актуальность защиты прав и законных интересов указанной категории предпринимателей обусловлена, прежде всего, незначительным размером их активов, который существенно ограничивает возможности обеспечения высококачественной правовой защиты бизнеса.

В целях усиления контроля за органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, законопроектом предлагается наделить работников прокуратуры правом обращаться в арбитражный суд с соответствующими заявлениями об оспаривании решений о привлечении к административной ответственности субъектов малого и среднего предпринимательства.

Реализация данной идеи достигается путем внесения соответствующих изменений в статьи 52 АПК РФ (об участии в деле прокурора) и 207 АПК РФ (о порядке рассмотрения дел об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности).

Законопроектом предлагается также уточнить некоторые нормы Закона. В соответствии с частью 3 статьи 1 Закона его положения, устанавливающие порядок организации и проведения проверок, не применяются к мероприятиям по контролю, при проведении которых не требуется взаимодействие органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля и юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и на указанных лиц не возлагаются обязанности по предоставлению информации и исполнению требований органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля.

Вместе с тем, пункт 5 статьи 2 Закона определяет мероприятие по контролю как «действия должностного лица или должностных лиц органа государственного контроля (надзора) либо органа муниципального контроля и привлекаемых в случае необходимости к проведению проверок экспертов, экспертных организаций по рассмотрению документов юридического лица, индивидуального предпринимателя, по обследованию используемых указанными лицами при осуществлении деятельности территорий, зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, подобных объектов, транспортных средств и перевозимых указанными лицами грузов, по отбору образцов продукции, объектов окружающей среды...».

При таких условиях осуществление мероприятий по контролю не соответствует принципу публичности и открытости деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, установленному статьей 3 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и лишает субъектов предпринимательской деятельности предусмотренных законом гарантий защиты их прав при осуществлении мероприятий по контролю, в том числе предусмотренных частью 1 статьи 21 Закона права непосредственно присутствовать при проведении проверки и права получения информации по существу проверки.

Нормами части 2 статьи 10 Закона установлены единые основания для проведения внеплановых проверок, как выездных, так и документарных. При этом, в соответствии с частью 5 статьи 10 Закона согласованию с органами прокуратуры подлежат только внеплановые выездные проверки.

Подобный подход к решению вопроса об ограничении внеплановых проверок влечет возможность проведения внеплановых документарных проверок при отсутствии предусмотренных Законом оснований.

Последующий отказ органов прокуратуры в согласовании выездной внеплановой проверки по заявлению органа государственного контроля (надзора), муниципального контроля, основанному на материалах внеплановой документарной проверки, не может в полной мере способствовать восстановлению нарушенных прав субъектов предпринимательской деятельности.

В целях устранения вышеуказанных коллизий ТПП России предлагаются соответствующие изменения в Закон.

4. Необходимо выделить правительственный проект федерального закона № 279020-5 «**О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях**». Законопроект направлен на смягчение административной ответственности для хозяйствующих субъектов, а также устанавливает ответственность за несоблюдение должностными лицами органов государственного контроля (надзора) требований законодательства о государственном контроле (надзоре) и за нарушение установленного порядка представления уведомлений о начале осуществления предпринимательской деятельности юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями.

Основной идеей проекта является совершенствование системы ответственности должностных лиц органов государственного контроля (надзора) федеральных органов исполнительной власти и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных на выполнение мероприятий по обеспечению государственного контроля, внесение изменений, касающихся смягчения административной ответственности для хозяйствующих субъектов, а также установление административной ответственности за неподачу в органы государственного контроля (надзора) уведомления о начале предпринимательской деятельности в случае, когда предоставление такого уведомления определено законодательством.

Законопроект предусматривает в качестве обстоятельств, смягчающих административную ответственность для хозяйствующих субъектов, добавление нормы ответственности в виде предупреждения. Данная норма реализуется в 55 статьях КоАП РФ. В этом случае судья, орган, должностное лицо, уполномоченное решить дело об административном правонарушении, имеет возможность применить административное наказание в виде предупреждения.

Законопроектом предлагается наделить данные федеральные органы исполнительной власти полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях за нарушение установленного Законом порядка начала осуществления предпринимательской деятельности, а также по рассмотрению дел об административных правонарушениях.

Помимо этого, законопроектом устанавливается ответственность для должностных лиц органов государственного контроля (надзора) за нарушение порядка ведения контрольно-надзорных мероприятий. Предполагается добавить КоАП РФ новой статьей 19.6.1 «Несоблюдение должностными лицами органов государственного контроля (надзора) требований законодательства о государственном контроле (надзоре)». Введение данного состава административного правонарушения необходимо для реализации Закона.

В заключении ТПП России по данному законопроекту, направленному в Комитет Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству, указано, что законопроект направлен на дальнейшее совершенствование процедур государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, а также, что устанавливаемая административная ответственность должностных лиц государственных органов сбалансирована вводимой ответственностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей за нарушение установленного порядка представления уведомлений о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности, Палата считает его своевременным и необходимым и поддерживает законопроект.

Вместе с тем, ТПП России предлагает рассмотреть вопрос о таком изменении административной ответственности, устанавливаемой в пунктах 1-51 статьи 1 законопроекта, в соответствии с которой однократное нарушение влечет за собой предупреждение, а повторное совершение административного правонарушения влечет ответственность, уже установленную КоАП РФ.

Список проектов законодательных актов, подлежащих разработке и принятию:

№	Наименование	Состояние
1.	№ 98281-5 «О национальной промышленной политике в Российской Федерации» (альтернативный)	дата первого чтения не определена
2.	№ 75357-5 «О промышленном развитии Российской Федерации до 2020 года и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»	дата первого чтения не определена
3.	№ 268284-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части уточнения сферы действия закона)	дата первого чтения не определена
4.	№ 222029-5 «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (об исключении из сферы регулирования закона государственного контроля в отношении объектов культурного наследия)	дата первого чтения не определена
5.	№ 279020-5 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»	дата первого чтения не определена
6.	«О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (в части дополнения прав работников прокуратуры, необходимых им для реализации своих полномочий по обеспечению законности при проведении проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей)	разработан ТПП России
7.	«О внесении изменения в статью 11 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»	разработан ТПП России

1.12. Вопросы национальной безопасности Российской Федерации в социально-экономической сфере. Обеспечение безопасности предпринимательской деятельности

1.12.1. Оценка ситуации и основные итоги работы ТПП России

В целях консолидации усилий федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, организаций и граждан Российской Федерации в сфере обеспечения национальной безопасности Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 года № 537 была утверждена Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года.

В ней отмечается, что Россия преодолела последствия системного политического и социально-экономического кризиса конца XX века – остановила падение уровня и качества жизни российских граждан, устояла под напором национализма, сепаратизма и международного терроризма, предотвратила дискредитацию конституционного строя, сохранила суверенитет и территориальную целостность, восстановила возможности по наращиванию своей конкурентоспособности и отстаиванию национальных интересов в качестве ключевого субъекта формирующихся многополярных международных отношений.

Основными направлениями обеспечения национальной безопасности Российской Федерации являются стратегические национальные приоритеты, которыми определяются задачи важнейших социальных, политических и экономических преобразований для создания безопасных условий реализации конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, осуществления устойчивого развития страны, сохранения территориальной целостности и суверенитета государства.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года – официально признанная система стратегических приоритетов, целей и мер в области внутренней и внешней политики, определяющих состояние национальной безопасности и уровень устойчивого развития государства на долгосрочную перспективу. Концептуальные положения в области обеспечения национальной безопасности базируются на фундаментальной взаимосвязи и взаимозависимости Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года и Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.

Основная задача Стратегии состоит в формировании и поддержании силами обеспечения национальной безопасности внутренних и внешних условий, благоприятных для реализации стратегических национальных приоритетов.

Стратегия является базовым документом по планированию развития системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, в котором излагаются порядок действий и меры по обеспечению национальной безопасности. Она является основой для конструктивного взаимодействия органов государственной власти, организаций и общественных объединений для защиты национальных интересов Российской Федерации и обеспечения безопасности личности, общества и государства и состоит из следующих разделов:

- I. Общие положения;
- II. Современный мир и Россия: состояние и тенденции развития;
- III. Национальные интересы Российской Федерации и стратегические национальные приоритеты;
- IV. Обеспечение национальной безопасности (Национальная оборона, Государственная и общественная безопасность, Повышение качества жизни российских граждан, Экономический рост, Наука, технологии и образование, Здравоохранение, Культура, Экология живых систем и рациональное природопользование, Стратегическая стабильность и равноправное стратегическое партнерство);
- V. Организационные, нормативные правовые и информационные основы реализации настоящей Стратегии;
- VI. Основные характеристики состояния национальной безопасности

В сфере национальной безопасности Российской Федерации в социально-экономической сфере и обеспечения безопасности предпринимательской деятельности принят Федеральный закон 22 декабря 2008 года № 272-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного контроля в сфере частной охранной и детективной деятельности».

Проблема коррупции сегодня – одна из самых «горячих» тем. Средства массовой информации пестрят сообщениями о коррупционных скандалах, в которых фигурируют депутаты и чиновники, мэры и коммерсанты, преподаватели и врачи. Международные неправительственные организации поражают нас рейтингами, согласно которым Россия по степени вовлеченности в коррупционные отношения находится на уровне самых одиозных режимов.

В условиях вполне оправданного повышенного внимания к этой проблеме Торгово-промышленная палата Российской Федерации, как уникальная негосударственная организация, представляющая интересы всех форм бизнеса и отраслей российской экономики, не может остаться в стороне.

Антикоррупционная политика должна определять разработку и осуществление целенаправленных и последовательных мер государства и общества по противодействию коррупции, рассчитанных как на долгосрочную перспективу, так и на ближайший период.

Минимизировать уровень коррупционных проявлений можно лишь в том случае, если соответствующие комплексные меры будут осуществляться в рамках единой государственной антикоррупционной политики.

Системное и постоянное противодействие коррупции должно стать стратегической задачей государства.

В целом участие Торгово-промышленной палаты Российской Федерации в борьбе с коррупцией реализуется в следующем:

1. Участие в разработке и экспертизе нормативных правовых актов.

ТПП России – первая неправительственная организация, утвердившая для проведения независимой экспертизы методики оценки проектов нормативных актов на коррупциогенность в качестве элемента комплексной экспертизы (документы прилагаются).

2. Разработка и внедрение антикоррупционных стандартов ведения бизнеса.

3. Торгово-промышленная палата Российской Федерации заключила Соглашение о сотрудничестве с Генеральной прокуратурой Российской Федерации в сфере противодействия коррупции.

В целях развития такого сотрудничества и координации деятельности Палаты с Генеральной прокуратурой Российской Федерации образована совместная рабочая группа.

На заседаниях рабочей группы осуществляется:

- анализ имеющихся методик проведения антикоррупционной экспертизы;
- вопросы взаимодействия между прокурорами субъектов Российской Федерации и территориальными ТПП России в проведении антикоррупционной экспертизы.

Одним из важнейших направлений сотрудничества в проведении антикоррупционной экспертизы является мониторинг правоприменительной практики Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

В рамках взаимодействия по урегулированию ситуаций, непосредственно связанных с признаками рейдерского захвата предприятий, рабочая группа планирует рассматривать конкретные случаи проведенного органами прокуратуры в субъектах Российской Федерации рассмотрения соответствующих обращений ТПП России, а также отрабатывать оптимальный механизм взаимодействия.

Также планируется совершенствовать систему взаимного информирования по вопросам, представляющим интерес для Генеральной прокуратуры Российской Федерации и ТПП России, в рамках которой:

- оптимизировать обмен аналитическими материалами,
- осуществлять направление информации о проводимых ТПП России и Генеральной прокуратурой РФ семинаров, конференций и других мероприятиях по вопросам совершенствования законодательства, регулирующего предпринимательскую деятельность.

Деятельность рабочей группы также предусматривает проведение согласованных мероприятий по защите рынка от контрафактной и фальсифицированной продукции.

4. При ТПП России образован Общественный совет по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

Проведение кампании по внедрению через отраслевые союзы (ассоциации), территориальные ТПП, иные саморегулируемые организации правил поведения (деловой этики), направленных на противодействие проявлениям коррупции, как со стороны чиновничества, так и бизнес-структур.

Основой для выработки подобных стандартов могут быть рекомендации Международной торговой палаты о борьбе с вымогательством и взяточничеством, обновленная версия которых принята в конце 2005 года (Combating Extortion and Bribery: ICC Rules of Conduct and Recommendation, 2005 edition).

В числе прочих рекомендации содержат положения:

- о необходимости привлечения к дисциплинарной и иной ответственности сотрудников компаний, использующих коррупционные и иные незаконные методы ведения бизнеса (взятки, вымогательство, промышленный шпионаж, мошенничество и т.п.);
- о включении указанных условий в трудовые договоры;
- об обязательствах каждого сотрудника сообщать о ставших ему известными проявлениях коррупции и т.д.

По инициативе Президента Российской Федерации **принят пакет «антикоррупционных законов»**, в который вошли:

1) Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Закон формулирует основные принципы противодействия коррупции, определяет направления деятельности по повышению эффективности противодействия коррупции, правовые и организационные основы ее предупреждения, борьбы с проявлениями коррупции, предотвращения и ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Закон продиктован необходимостью создания правовой основы, которая бы позволила, используя возможности различных отраслей права, более продуктивно вести борьбу с коррупцией. В отличие от предыдущих законопроектов, направленных против коррупции, принятый закон содержит более четкие и обоснованные определения. Закон раскрывает содержание таких понятий как, «коррупционные отношения», «коррупционный акт», «пассивный подкуп», «активный подкуп». Используемые основные понятия, используемые в законопроекте, включают в себя общепризнанные международные характеристики, поддержанные на серьезном международном уровне в рамках глобальных международных актов. При его подготовке использовались конвенции Совета Европы «Об уголовной ответственности» и «О гражданско-правовой ответственности за коррупцию», конвенция «Об организации экономического сотрудничества и развития», «О подкупе иностранных должностных лиц при заключении коммерческих сделок», Конвенция ООН «О транснациональной преступности», ряд иных международных рекомендаций.

Центральное место в законе принадлежит понятию «коррупция», поскольку без учета данного понятия нельзя вести речь о предмете регулирования. Особенностью данного понятия является то, что «коррупция» не отождествляется только с действиями по даче и получению взяток, чем страдали предыдущие определения. В данном законе под коррупцией также понимается поиск, установление и поддержание противоправных отношений между специально указанными субъектами коррупции. Это позволяет расширять рамки превентивной борьбы с коррупцией, распространяя их на более ранние стадии, и усиливать профилактическое значение закона.

При формулировании понятия «коррупционные правонарушения» разработчики попытались уйти от узкоотраслевого определения. Такая позиция исключает возможную коллизию иных отраслей права. В частности, закон не относит к числу коррупционных конкретные составы преступлений, ответственность за которые наступает по уголовному законодательству. Такая задача должна стоять именно перед уголовным законодательством. По этой причине одним из основных принципов противодействия коррупции назван принцип консолидации правовых средств.

Поскольку проблема необходимости противодействия коррупции приобрела в настоящее время общенациональный характер, в законе отмечен круг вопросов, которые вправе решать только Российская Федерация. Данные установки не расходятся с конституционными положениями, определяющими исключительные пределы ведения различных субъектов права.

Среди не терпящих отлагательства вопросов выделены следующие: проведение на всей территории единой государственной политики по противодействию коррупции; организация государственного антикоррупционного мониторинга законодательства; формирование, утверждение и реализация федеральных целевых программ, а также ряд других вопросов. Во исполнение закона соответствующие органы государственной власти обязаны реализовать содержащиеся в нем положения, что, в свою очередь позволит расширить антикоррупционную законодательную базу.

При описании субъектов коррупционных правонарушений брались за основу криминологические исследования об уровне коррупционной пораженности различных категорий лиц, занимающих соответствующие должности. Кроме того, учитывались положения новых принятых федеральных законов «Об аудиторской деятельности», «О государственной регистрации юридических лиц», «Об оценочной деятельности», «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)».

В законе также отмечены иные лица, приравненные к лицам, выполняющим государственные или муниципальные функции. Важность такого нововведения позволит более эффективно

отслеживать деятельность представителей государства в органах управления различных коммерческих организаций. В случае нарушения ими установленного порядка осуществления своих функций и получения при этом каких-либо незаконных благ и преимуществ, закон позволяет относить подобные нарушения к числу коррупционных.

Меры по противодействию коррупции, сформулированные в законе, основаны на современных международных стандартах, действующих в данной сфере. Значимость этой проблеме придает участие в этом процессе соответствующих парламентских комиссий Федерального Собрания Российской Федерации, развитие института общественного контроля и создание иных независимых и объективных органов.

В связи с необходимостью создания более открытого информационного механизма при назначении конкретных претендентов на важные государственные должности, предлагается установить для них единообразные процедуры и обязательные требования, которым они должны соответствовать. Особенно это касается тех претендентов, которые переходят на работу в государственные органы из коммерческих структур. Для устранения возможного влияния на них интересов коммерческих структур, к которым они ранее имели отношение, закон предусматривает установление для них ряд специальных ограничений. Помимо этого, такие лица обязываются передать свои акции и иные ценные бумаги, составляющие долю в уставных капиталах коммерческих организаций, а также заявить об иных своих имущественных правах, возникших в связи с участием в коммерческой деятельности.

Особый порядок предусмотрен в отношении лиц, претендующих на выполнение общественно-значимых и государственно-важных функций. К процедуре их назначения привлекаются различные формы контроля, включая институты парламентского и общественно-контроля. С целью поднятия статуса специальных комиссий, образованных при Президенте Российской Федерации и Правительстве Российской Федерации, их наиболее значимые полномочия отражены в тексте закона;

2) Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции». Закон направлен на реализацию в законодательстве РФ требований международных правовых актов в сфере противодействия коррупции;

3) Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 274-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции». Закон предусматривает совершенствование ряда взаимосвязанных законодательных актов для создания системного подхода борьбы с коррупцией;

4) Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 5-ФКЗ «О внесении изменений в статью 10 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации». Закон устанавливает для членов Правительства РФ обязанность представлять декларацию не только о своих доходах и имуществе, но также о доходах и имуществе членов своей семьи.

Представители ТПП России принимали участие в парламентских и общественных слушаниях, научных конференциях по предметам регулирования указанных Законов. Необходимость принятия соответствующих решений неоднократно отмечалась в документах и изданиях Палаты (Концепция правовой политики Торгово-промышленной палаты Российской Федерации на период до 2008 года, «Белая книга о борьбе с коррупцией»).

Важнейшим компонентом системы экономической безопасности является признание особых национальных интересов и целей России в сфере экономики. В современных условиях необходимо нормативно закрепить право неправительственных организаций, особенно торгово-промышленных палат и иных объединений предпринимателей, принимать участие в формировании таких целей и интересов.

В связи с этим при проведении исследований в данной сфере и разработке указанных нормативных правовых актов важной представляется проблема поиска новых, более современных

и оптимальных методологических подходов с целью наиболее адекватного восприятия угроз национальным интересам и формирования политики по защите этих интересов.

Очевидно, главным аспектом исследования в данном случае будет предприятие (юридическое лицо, корпорация) как вид открытой социальной системы. Определим этот вид как организационно-производственную (конкурирующую) систему – управляемую извне и изнутри совокупность элементов и функций, реализующую собственные интересы для достижения актуальных целей в сфере производства, распределения, обмена и потребления материальных благ.

Повышение конкурентоспособности страны в качестве важнейшей задачи обеспечения национальной безопасности должно быть и целью функционирования создающегося механизма государственно-частного партнерства при формировании и реализации национальных интересов. Достижение и поддержание социально-экономической стабильности в России отвечает как долгосрочным интересам государства, так и интересам национально ориентированного предпринимательства.

В целях защиты интересов отечественного бизнес-сообщества ТПП России активно участвует в деятельности многих совещательных органов стратегического уровня, созданных при высших органах государственной власти. Главными из них являются Совет при Президенте РФ по реализации национальных проектов и Совет по конкурентоспособности и предпринимательству при Правительстве РФ. И первые плоды в результате принятия согласованных решений по обсуждаемым проблемам уже есть.

Государством предпринимаются шаги по защите стратегического сектора экономики применительно к иностранным инвестициям (принят важный закон, регулирующий механизм согласования привлечения таких инвестиций), формируется согласованная с бизнесом переговорная позиция по вступлению России во Всемирную торговую организацию. Вместе с тем, еще предстоит выстроить эффективную систему партнерства в целях продвижения «бренда» под названием «Россия» в международном масштабе. Определяющую роль в этом должны сыграть государственно-общественные механизмы согласования интересов именно в сфере безопасности, в том числе и международной.

ТПП России полагает, что предприниматели и их организации не должны оставаться в стороне от налаживания реального и ответственного партнерства при создании эффективной социально ориентированной системы управления страной, в том числе путем законодательного закрепления и применения принципов прозрачности избирательного процесса и лоббирования групповых интересов. Борьба с вызовами и угрозами, такими, как бедность, беспризорничество, преступность, в том числе и терроризм, также должна вестись государством при активном участии предпринимательского сообщества.

ТПП России в своих программных документах неоднократно подчеркивала необходимость проведения политики, направленной на развитие реального сектора экономики, в том числе и оборонно-промышленного комплекса страны (далее – ОПК), как фундамента военной организации государства. Особенно актуальным этот вопрос становится при решении задач инновационного развития с учетом того факта, что ОПК являлся локомотивом еще советской экономики и сохранил традиции, кадры, разработки в большей мере, нежели «гражданский» сектор.

Задача эффективного управления государственным имуществом в оборонных отраслях промышленности является комплексной, в том числе требующей совершенствования законодательства, касающегося, в первую очередь, государственных предприятий, акционерных обществ с государственным участием, военно-технического сотрудничества, процедур банкротства.

Требуют своего решения вопросы ценообразования и налогообложения при реализации продукции в рамках государственного оборонного заказа. Заслуживает поддержки и дальнейшего развития создаваемая единая система обеспечения реализации государственного оборонного заказа.

Вместе с тем, полагаем, что задействовать механизмы партнерства государства и бизнеса нужно не только в реализации инвестиционных программ и структурной перестройки ОПК, выражающейся сегодня в концентрации специализированных производственных мощностей. Решения требуют вопросы воссоздания полновесной системы профессионального образования,

ибо кадровый голод является одной из причин снижения качества выпускаемой продукции специального назначения.

Ряд проблемных вопросов в сфере обеспечения безопасности традиционно находятся в зоне особого внимания системы торгово-промышленных палат. О них речь пойдет ниже.

1.12.2. Наиболее актуальные задачи и проблемы, подлежащие решению

Декриминализация экономики

В своей разносторонней деятельности Торгово-промышленная палата Российской Федерации уделяет особое внимание вопросам экономической безопасности отечественного предпринимательства во всех сферах деятельности. В рамках данного раздела целесообразно остановиться на проблемах криминализации экономики и борьбы с коррупцией.

Не секрет, что одним из главных препятствий в функционировании и развитии коммерческих предприятий являются различные преступные посягательства. Причем положение в этом направлении с каждым годом все ухудшается, а правоохранительные органы не проявляют необходимой активности в решении данной проблемы. Хуже того, зачастую отдельные представители этих самых органов являют собой более серьезную угрозу для бизнесмена, чем «обычные» представители криминальных сообществ. В этих условиях становится актуальным вопрос об обеспечении государством безопасности граждан при осуществлении ими предпринимательской деятельности. Для его решения необходимы экстренные, в первую очередь, политические и организационные меры. В этой связи предлагается рассмотреть вопрос о подготовке проекта Указа Президента Российской Федерации «О неотложных и дополнительных мерах по обеспечению безопасности предпринимательской деятельности в Российской Федерации».

Представляется, что формированию современной промышленной политики должны сопутствовать решительные действия государства и общества по декриминализации экономики и полномасштабной «цивилизации» российского бизнеса. Идеологи и организаторы радикальных реформ в России вольно или невольно навязали общественному сознанию тезис о фатальной неизбежности так называемого «дикого капитализма» и тем самым нравственно дезориентировали не только тех, кто непосредственно участвовал в создании рыночных институтов, но и значительную часть общества.

Административный ресурс государства сегодня должен более энергично и последовательно использоваться в целях полной легализации отечественного предпринимательства, вывода предприятий из «теневой экономики». Ибо очевидно, что даже самые «продвинутые» в инновационной сфере организации окажутся в проигрыше перед недобросовестными конкурентами, применяющими различные способы «оптимизации» налоговых отчислений и полулегальные «серые» схемы экспортно-импортных операций.

Все это в полной мере проявляется и в связи с большим удельным весом на рынках фальсифицированной и контрафактной продукции, противодействию распространению которой ТПП России традиционно уделяет много внимания.

В этой сфере у Палаты также есть позитивный опыт участия в разработке и принятии важных решений не только на российском, но и на международном уровне с учетом политической значимости вопроса.

Актуальной проблемой устойчивого развития страны в целом и предпринимательства, в частности, сегодня является необходимость устранения государственного паразитизма, бюрократического «рзкета» и «теневое» чиновничье предпринимательство. Одной из мер может быть предложено введение в той или иной форме государственного статуса корпоративных объединений предпринимателей как гаранта эффективной конкуренции, очищенной от чиновничьего эгоизма.

При этом наведение порядка в стране должно сопровождаться недвусмысленным и подкрепленным делами заявлением власти о ее готовности бескомпромиссно защищать собствен-

ность всех предусмотренных законодательством форм при одновременном усилении правовых репрессий против представителей «теневой» экономики.

В целях реализации таких мер представляется необходимым провозгласить и осуществить политику повсеместной защиты инвесторов – вплоть до местного уровня:

- ужесточить требования к правоохранительной системе по защите инвесторов от произвола чиновников и давления криминальных групп;
- создать инвестиционные реестры в каждой административно-территориальной единице и ввести ответственность глав администраций за создание условий для возрастающего инвестирования на их территориях – в особенности по обозначенным приоритетным направлениям.

Очевидно, что тема взаимоотношений государства и общества, власти и бизнеса сейчас актуальна как никогда. Россия с ее богатой тысячелетней историей, находясь в состоянии перехода от одной экономической системы к другой, столкнулась с многочисленными вызовами и угрозами. Из них в социально-политической сфере, пожалуй, самый серьезный – кризис доверия к власти, к государственному аппарату как ее выразителю и проводнику официальной политики.

Совершенствование законодательства в целях разрешения корпоративных конфликтов

В целях совершенствования законодательства принят Федеральный закон от 19 июля 2009 года № 205-ФЗ **«О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»**. Закон направлен на усовершенствование механизмов разрешения корпоративных конфликтов.

Закон вносит в значительное количество законодательных актов комплекс взаимоувязанных изменений, направленных на совершенствование действующего законодательства в части урегулирования так называемых «корпоративных споров» (дополнены Налоговый кодекс РФ, КоАП, АПК РФ, Федеральные законы «Об акционерных обществах», «Об обществах с ограниченной ответственностью», «О рынке ценных бумаг», «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» и другие).

Закон предусматривает введение института «корпоративных споров» и отнесение их к подведомственности арбитражных судов. Для этого, в частности, АПК РФ дополнен целыми новыми главами, регулирующими порядок рассмотрения дел по корпоративным спорам и порядок рассмотрения дел о защите прав и законных интересов группы лиц.

КоАП дополнен нормой, устанавливающей административную ответственность за непредставление или несвоевременное представление документов о споре, связанном с созданием юридического лица, управлением ими или участием в нем.

Закон был разработан с учетом предложений предпринимательского сообщества, в том числе ТПП России. Ко второму чтению была направлена поправка об отнесении споров, связанных с созданием или управлением в торгово-промышленных палатах, к подведомственности арбитражных судов. Поправка учтена.

Корпоративный конфликт можно определить как разногласия (споры) между акционером (инвестором) и менеджерами общества в связи с нарушением прав акционеров, которые приводят или могут привести к искам к обществу, контролирующему акционеру или управляющему по существу принимаемых им решений, досрочному прекращению полномочий органов управления, существенному изменению в составе акционеров.

Можно выделить следующие основные факторы, способствующие возникновению корпоративных конфликтов и требующие правовых мер по локализации их действия.

Российской особенностью является информационная закрытость компаний. Этот фактор, в частности, объясняется высоким административным прессом на успешные компании, усилением активности со стороны корпоративных поглотителей и т.п.

Имеет место противоречие между информационной прозрачностью как средством преодоления корпоративного конфликта, пресечения злоупотреблений инсайдерской информацией

и опасностью раскрытия информации как фактора, способствующего враждебным поглощениям и усилению административного пресса со стороны коррумпированных чиновников.

Ближайшие перспективы развития корпоративного сектора в России выглядят достаточно определенно. Все больше прилагается усилий для снижения юридических и административных рисков. Однако вряд ли проблема корпоративных конфликтов будет решена окончательно, поскольку конфликт интересов изначально заложен в самой структуре общества, в которой разные группы лиц преследуют разные интересы. Здесь важна не столько регламентация действий органов управления общества и акционеров, сколько выработка эффективных механизмов согласования разнонаправленных интересов многочисленных участников корпоративных отношений, защиты прав более слабой стороны в правоотношении (как правило, такой стороной оказываются миноритарные акционеры) и недопущения злоупотребления правом со стороны всех участников данных правоотношений.

Определенный интерес при этом может представлять отдельные акты из англо-саксонской правовой системы, которые помимо ряда других инструментов предусматривают правомочия Совета директоров (наблюдательного совета) общества на проведение независимого расследования. При этом лицо, проводящее такое расследование, не должно иметь «существенных коммерческих операций» с компанией, где проводится расследование, каких либо отношений с лицами, в отношении которых проводится расследование, не должно быть связанным с операциями, в отношении которых проводится расследование.

Решение вопроса об ответственности топ-менеджеров, как одного из элементов системы решения корпоративных конфликтов, неразрывно связано с необходимостью эффективного судебного контроля над их деятельностью.

Усиление правовой защиты интересов миноритарных акционеров в любом случае не должно создавать условий, способствующих развитию таких способов неправомерного воздействия, как корпоративный шантаж (гринмейл), значительный рост которого отмечается в последнее время.

При разрешении корпоративных конфликтов необходимо иметь в виду такой принцип корпоративного права, как превалярование интересов корпорации в целом над интересами отдельных акционеров независимо от количества акций, находящихся в их владении.

Для решения противоречий между акционерами компании (как мажоритарными, так и миноритарными) и менеджерами должны быть задействованы механизмы и процедуры предотвращения и урегулирования корпоративных конфликтов, в том числе и этика, поскольку правовые нормы (также по объективным причинам) не могут все регламентировать. Например, правовые нормы достаточны только тогда, когда менеджеры имеют противоправные цели и злоупотребляют своими полномочиями.

В целом, несмотря на отдельные нормы корпоративного права, отражающие необходимость исключения конфликта интересов, само содержание этого явления остается практически неизученным. В связи с этим невозможно определить степень вреда, наносимого экономике из-за неэффективного регулирования в этой сфере. Наиболее «конфликтными» в области корпоративного права являются отношения, где пересекаются разнонаправленные интересы различных субъектов.

С учетом изложенного, можно выделить ряд наиболее очевидных конфликтных зон: компетенция и ответственность органов управления хозяйственного общества; отношения между мажоритарными и миноритарными акционерами; конфликт интересов между акционерами и обществом и другие. Выработка и законодательное закрепление мер, направленных на снижение степени конфликтности или предупреждение конфликта интересов в этих областях должны стать одним из приоритетных направлений законодательной деятельности в области корпоративного права.

Повышение прибыли должно достигаться с учетом публичных интересов, направленным на гармоничное, устойчивое развитие экономики и общества в целом. Это не должно сказываться на ухудшении состояния окружающей среды и т.д. Стоит отметить, что эти цели должны быть непосредственным образом связаны с бизнесом компании.

Интересы менеджмента должны быть полностью подчинены не интересам какого-либо отдельного акционера, а их общему интересу. Каждый член совета директоров, член коллеги-

ального исполнительного органа, генеральный директор, управляющая компания должны действовать не в интересах акционера или группы акционеров, предложивших их кандидатуры, а в интересах компании в целом. Поэтому каждый из указанных лиц в публичной корпорации не должен занимать какие-либо должности или иным образом связан с акционером, выдвинувшим его кандидатуру. К сожалению, избежать этого конфликта интересов практически невозможно. Отсюда и многие проблемы публичных корпораций.

Кодексы корпоративного управления предлагают в качестве средства минимизации такого конфликта интересов включение в состав совета директоров независимых директоров, которые в силу своего статуса должны подавать пример должного поведения и контролировать совершение действий другими менеджерами, имеющими конфликт интересов. Эта ситуация далека от идеальной, но это важный шаг к созданию описанной выше ситуации обеспечения независимости менеджмента.

Среди требований, направленных на обеспечение исключения конфликта интересов в корпоративных отношениях можно выделить следующие:

- члены исполнительных органов не могут входить в Совет директоров общества;
- Совет директоров должен на треть состоять из независимых членов;
- только независимые директора могут определять вознаграждения менеджмента и аудиторской организации, выбирать внешнего аудитора и взаимодействовать с ним в ходе проведения аудита в рамках соответствующих комитетов (по аудиту и по вознаграждениям), при этом хотя бы один независимый директор должен обладать знаниями и опытом в сфере финансов и бухгалтерского учета.

В связи с изложенным особое значение имеет необходимость активного участия торгово-промышленных палат, иных предпринимательских организаций в формировании и систематизации обычаев делового оборота, разработке и внедрении в практику модельных (типовых) договоров и правил корпоративного поведения, направленных на снижение уровня конфликтности корпоративных отношений.

С учетом изложенного представляется актуальным инициирование торгово-промышленными палатами и активное участие в работе по анализу правоприменительной, в основном, региональной судебной практики с целью восполнения пробелов в правовом регулировании в данной сфере.

Как уже отмечалось, проблема противодействия криминальным поглощениям предприятий также входит в число приоритетных для системы торгово-промышленных палат. При Комитете по безопасности предпринимательской деятельности ТПП России действует специальная комиссия, которая не только обобщает практику рынка недружественных поглощений, но и выдает рекомендации по конкретным случаям силового захвата предприятий.

Государство в последнее время подает недвусмысленные сигналы, что проблема недобросовестных поглощений будет решаться в любом случае.

Регулирование деятельности негосударственного сектора оказания услуг в сфере безопасности

Как уже отмечалось выше, следует разработать механизм взаимодействия государственных органов безопасности и правопорядка с частными охранными предприятиями, исходя из признания их равноправными субъектами обеспечения безопасности Российской Федерации, в том числе при проведении антитеррористических мероприятий, защите прав и законных интересов граждан и юридических лиц. В связи с этим необходимы усилия законодателей по дальнейшему совершенствованию нормативно-правовой базы негосударственной системы обеспечения безопасности, в частности, законодательства о частной охранной и частной детективной деятельности.

Совершенствование законодательного регулирования охранной и сыскной деятельности имеет большое значение для дальнейшего хода проводимых в стране реформ, повышения роли негосударственных организаций в обеспечении безопасности предпринимательской деятельности, охране правопорядка и борьбе с преступностью.

Между тем, правилами Всемирной торговой организации (ВТО), к присоединению к которой готовится Россия, запрещается всякая коммерческая деятельность от имени государства. Таким образом, проведение политики по расширению доли государственного сектора на рынке услуг в сфере безопасности может повлечь следующие негативные последствия:

1. Разорение либо уход в «теневой» сектор большого количества негосударственных субъектов системы обеспечения безопасности.

Из-за отсутствия надлежащего правового регулирования в настоящее время «в тени» работает большинство служб безопасности (экономической разведки и контрразведки) крупных компаний и банков, которые действуют под вывеской «информационно-аналитических» подразделений либо как средства массовой информации.

2. Захват российского рынка услуг в сфере обеспечения безопасности транснациональными корпорациями.

С учетом данного фактора угроза перехода этой деликатной сферы под контроль транснациональных корпораций ведет к возникновению прямой угрозы национальной безопасности страны.

3. Развал реально сложившейся системы социальной адаптации военнослужащих и сотрудников, увольняющихся из штатного состава органов обеспечения безопасности.

В настоящее время личный состав частных охранных (детективных) предприятий и служб безопасности в основном состоит из бывших сотрудников правоохранительных органов и военнослужащих. Разорение и репрофилирование предприятий, уход «в тень» и, следовательно, их криминализация могут нарушить права и без того слабо социально защищенных категорий пенсионеров и ветеранов военной и правоохранительной службы.

В целом для обеспечения устойчивого развития экономики, достижения поставленных целей ускорения экономического роста совершенно необходима концентрация усилий власти и общества на «прорывных» отраслях.

И в Программе деятельности ТПП России на 2007–2011 годы, одобренной очередным Съездом Палаты, вопросам усиления борьбы с недобросовестным предпринимательством и экономической безопасности бизнеса соответственно уделено адекватное внимание (см. раздел 2.6. указанной Программы).

1.12.3. Предложения по совершенствованию законодательства

В целях дальнейшего совершенствования законодательства о национальной безопасности Российской Федерации ТПП России полагает целесообразным принять проект федерального закона № 217225-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части приведения отдельных положений национального законодательства в соответствие с рекомендациями ФАТФ).

Законопроект был разработан во исполнение Плана мероприятий по совершенствованию российской системы противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма с учетом рекомендаций, содержащихся в отчете ФАТФ по Российской Федерации (поручение Правительства Российской Федерации № ВП-П13-6722 от 10 ноября 2008 года), целью которого является приведение национального законодательства и правоприменительной практики в соответствие с Сорока Рекомендациями и девятью Специальными рекомендациями ФАТФ, признанными универсальными стандартами в сфере противодействия легализации преступных доходов и финансирования терроризма. В частности, в резолюции Совета Безопасности ООН 1617 (2005), имеющей обязательный характер для всех государств – членов ООН, содержится настоятельный призыв выполнять 40+9 Рекомендаций ФАТФ.

Законопроект предусматривает:

- обеспечение соблюдения зарубежными филиалами и отделениями российских финансовых организаций требований российского законодательства о противодействии легализации преступных доходов и финансированию терроризма;

- запрет на информирование клиентов и иных лиц о мерах противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма;
- установление требования уделять особое внимание деловым отношениям и операциям с лицами из стран, которые не выполняют или в недостаточной степени выполняют Рекомендации ФАТФ;
- совершенствование механизмов привлечения к административной ответственности организаций и их должностных лиц за нарушение требований законодательства по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма.

Кроме того, законопроект предусматривает расширение и уточнение понятийного аппарата Федерального закона от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

Список проектов законодательных актов, подлежащих разработке и принятию:

№	Наименование	Состояние
1.	№ 217225-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части приведения отдельных положений национального законодательства в соответствие с рекомендациями ФАТФ)	Законопроект принят в первом чтении 23 сентября 2009 года, дата второго чтения не определена

1.13. Антимонопольное законодательство, тарифная и ценовая политика

1.13.1. Оценка ситуации и основные итоги работы ТПП России

В мировой практике методы регулирования неконкурентной составляющей условно сводятся к четырем основным группам⁶:

- 1) Защита конкуренции предполагает предотвращение возникновения монополий или антиконкурентного поведения корпораций, а также контроль в сфере слияний и приобретений.
- 2) Экономические методы регулирования включают в себя контроль за издержками производства и процессом ценообразования. Наиболее популярными являются два метода тарифообразования: установления предельного значения тарифа (*price cap* в виде формулы «*RPI-X*») и метод экономически обоснованной доходности (*rate of return*).
- 3) Технические методы регулирования предполагают разработку, внедрение и поддержание отраслевых стандартов качества услуги и ее параметров, безопасности, а также конфиденциальности, как, например, в телекоммуникациях.
- 4) Регулирование условий доступа означает поддержание недискриминационного режима доступа к неконкурентной инфраструктуре всех существующих и новых участников либерализованного рынка, то есть обеспечение свободного доступа на равных условиях.

Для России на современном этапе вопрос антимонопольного и тарифно-ценового регулирования особенно актуален по причине достаточно болезненного перехода от периода становления рыночных институтов к периоду организации их более эффективного функционирования. Это, тем более, касается совершенствования механизмов защиты конкуренции, а также

⁶ OECD, Committee on Competition law and policy, 1999, Relationship between regulators and competition authorities.

регулирования так называемых «естественных монополий», которые традиционно достаточно жестко напрямую или опосредованно управлялись государством по причине их огромной социальной и экономической значимости для страны.

Несмотря на общий позитивный вектор развития, российская модель антимонопольного регулирования в настоящий момент находится в переходном состоянии, отражая незавершенность структурных реформ. При этом, учитывая отсутствие общественного контроля и традиционно высокий политический вес промышленных конгломератов, баланс интересов в существующей модели регулирования нередко смещен в пользу монополий.

Необходимо отметить, что в России уже сформировались свои характерные национальные черты антиконкурентного поведения, отличительными особенностями которых являются следующие:

- главным нарушителем прав компаний являются региональные и местные органы власти (из 1 тыс. ежегодно возбуждаемых дел от 600 до 800 предписаний ФАС выдает органам власти);
- наиболее существенное воздействие на условия конкуренции оказывают уклонение от уплаты налогов («серое производство» и «серый импорт»);
- повсеместный региональный протекционизм и ограничения вхождения на местный рынок конкурентов административными способами.

В то же время, несмотря на значительное распространение в РФ примеров антиконкурентного поведения, применение антимонопольного законодательства остается малораспространенным, главным образом, из-за слабого знания потенциальными истцами законодательства о защите конкуренции.

Очередной важной вехой в развитии антимонопольного законодательства и постепенным приближением его к передовым западным практикам стало принятие нового Федерального закона от 27 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее по тексту – Закон №135).

ТПП России последовательно выступала за принятие указанного ключевого Закона. Эксперты Палаты принимали непосредственное участие в проработке текста документа, на площадке ТПП России проходили неоднократные обсуждения законопроекта с участием представителей ФАС России и предпринимательского сообщества. После внесения законопроекта в Государственную Думу представители Палаты принимали активное участие в доработке проекта в рамках экспертного совета при Комитете по экономической политике, ко второму чтению Палата внесла более 35 поправок, ряд из которых был учтен при обсуждении и рассмотрении проекта.

Положительными нововведениями Закона являются:

- объединение вопросов регулирования на товарных и финансовых рынках, а также внесение ясности в процедуры применения положений Закона к нерезидентам;
- устранение части избыточного контроля и бюрократических процедур;
- включение норм, связанных с конкуренцией со стороны исполнительных органов власти;
- порядок рассмотрения антимонопольных расследований регламентирован более детально.

В июле 2008 года вступила в силу статья 17.1 Закона №135, которая предусматривает передачу в аренду государственного и муниципального имущества, как правило, только по результатам проведения торгов. Применение этой нормы серьезно затруднило реализацию права преимущественного выкупа арендованного государственного и муниципального имущества субъектами малого и среднего предпринимательства, срок договоров аренды у которых истек или истекал в ближайшее время.

По предложению ТПП России данный вопрос был вынесен 25 сентября 2008 года на обсуждение Общественно-консультативного совета при Федеральной антимонопольной службе. По итогам рассмотрения была создана рабочая группа с участием представителей ТПП России, предложения которой были одобрены Комитетом Госдумы по экономической политике и предпринимательству в качестве поправки ко второму чтению находившегося на рассмотрении проекта федерального закона № 51207-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции». В соответствии с этой поправкой малым и средним предприятиям,

арендующим государственное и муниципальное имущество, предоставляется право до 1 июля 2010 года заключать договоры аренды на новый срок без проведения торгов. Закон был принят Государственной Думой 17 октября 2008 года.

3 июля 2009 года Государственной Думой был принят ряд законов, касающихся антимонопольного регулирования и отношений в данной сфере:

1. Федеральный закон «О внесении изменений в статьи 17.1 и 53 Федерального закона «О защите конкуренции» (проект № 144206-5).

Законом расширяется перечень субъектов, с которыми договоры, предусматривающие переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, могут заключаться без проведения торгов (конкурсов или аукционов). К указанным субъектам Законом, в частности, отнесены торгово-промышленные палаты, общественные и религиозные организации, образовательные и медицинские учреждения, муниципальные учреждения и ряд других.

Кроме того, до 1 июля 2015 года разрешается продление без проведения конкурсов или аукционов договоров аренды, заключенных до 1 июля 2008 года с субъектами малого или среднего предпринимательства, при условии отсутствия на момент заключения такого договора аренды на новый срок оснований для его досрочного расторжения, предусмотренных гражданским законодательством.

2. Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации» (проект № 148357-5).

Закон предусматривает внесение нескольких не связанных единой тематикой изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции», в частности, предлагаются изменения терминологии, используемой в антимонопольном законодательстве, правил предоставления государственной и муниципальной помощи, функций и полномочий антимонопольного органа, механизмов государственного контроля экономической концентрации, правил рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства.

3. Федеральный закон «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (проект № 148369-5).

Закон направлен на совершенствование антимонопольного регулирования и развитие конкуренции, устраняет существующие пробелы и противоречия в части административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства.

В частности, увеличивается налагаемый на должностных лиц штраф за совершение хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение на товарном рынке, действий, признаваемых злоупотреблением доминирующим положением и недопустимых в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации. Ужесточается административная ответственность за недобросовестную конкуренцию и предусматриваются дополнительные санкции за координацию экономической деятельности хозяйствующими субъектами, нарушение порядка размещения заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, а также за неразмещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд у субъектов малого и среднего предпринимательства в размере, предусмотренном законодательством Российской Федерации.

Дополнительные санкции предусмотрены также за нарушение стандартов раскрытия информации субъектами оптового и розничных рынков электрической энергии, за координацию экономической деятельности хозяйствующих субъектов, за непредставление, либо за несвоевременное представление сведений о заключении (изменении, расторжении) государственного или муниципального контракта в органы, уполномоченные на ведение реестров государственных и муниципальных контрактов.

Принципиальными новеллами Закона являются предлагаемое уточнение примечания к статье 14.32 КоАП РФ, регулирующего порядок освобождения от административной ответственности в случае добровольного сообщения о совершенном правонарушении, установление особенностей производства по делам о нарушениях законодательства о конкуренции с учетом

процедур осуществления антимонопольными органами контроля, а также предложение о наделении лица, вынесшего постановление по делу об административном правонарушении, правом обжаловать решение суда по жалобе на указанное постановление.

ТПП России активно поддержала принятие указанных федеральных законов.

В 2009 году представители ТПП России вошли в состав рабочей группы по вопросу о практике применения Федерального закона «О защите конкуренции», созданной при Экспертно-консультативном совете фракции «Единая Россия», где совместно с экспертами Комитетов ТПП России приняли активное участие в рассмотрении пакета поправок к Федеральному закону «О защите конкуренции». По результатам оценки указанных поправок специалистами Палаты были высказаны следующие замечания.

1. Большая часть проектируемых изменений направлена на существенное сокращение антимонопольного контроля деятельности групп лиц. Между тем, при существующих тенденциях к образованию масштабных групп лиц, способных определять основные условия обращения товаров (работ, услуг) на соответствующих рынках, это может привести к дальнейшему усилению процессов монополизации российской экономики и ослаблению ее конкурентоспособности.

Основная идея поправок в части исключения государственного антимонопольного контроля деятельности групп лиц основывается на ошибочном тезисе, устанавливающем, что внутри группы лиц невозможно существование конкуренции. Между тем, конкуренция хозяйствующих субъектов, входящих в одну группу лиц и поставляющих товары на одни и те же рынки, не только возможна, но и необходима.

Несмотря на это, проектом предлагается исключить государственный антимонопольный контроль деятельности групп лиц в следующих существенных случаях:

- пункт 7 статьи 4 – исключение возможности конкуренции внутри группы лиц;
- пункт 8 статьи 4 – исключение антимонопольного контроля дискриминационных условий обращения товаров, работ, услуг внутри группы лиц;
- пункт 18 ст.4 – исключение антимонопольного контроля соглашений, заключаемых внутри группы лиц;
- новая часть 3 статьи 8, абзац первый части 1 статьи 11 – отказ от антимонопольного контроля согласованных действий внутри группы лиц;
- пункт 6 части 1 статьи 10 в новой редакции – санкционирование права доминирующей группы лиц устанавливать для своих хозяйствующих субъектов рыночные цены, отличные от цен для хозяйствующих субъектов, не входящих в эту группу лиц. Тем самым создаются дискриминационные ценовые условия в отношении конкурирующих хозяйствующих субъектов, не входящих в группу лиц;
- часть 1 статьи 12 – допущение вертикальных соглашений между хозяйствующими субъектами, входящими в одну группу лиц, что усиливает неравное положение «сгруппированных» и независимых хозяйствующих субъектов, нарушает условия равной конкуренции.

В целом исключения, предлагаемые в отношении групп лиц, по нашему мнению, могут способствовать созданию формальных групп лиц с целью ухода от антимонопольного контроля.

2. Поправками предлагается при определении основных понятий антимонопольного законодательства использовать такие квалификационные признаки, которые делают эти определения (нормы) неопределенными и неприменимыми.

Так, например, в проектируемое определение «соглашение» предлагается включить такие неопределенные признаки (требования), как:

- требование об использовании «допустимых доказательств». Как нам представляется, указанный термин невозможно применять без его надлежащего определения. Если имеется в виду определение понятия допустимости, используемое в действующем законодательстве (например, статья 68 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации), то необходимы соответствующие ссылки на законодательство;
- требование о наличии «бесспорного свидетельства». Следует отметить, что данный термин сам по себе содержит правовую неопределенность. Так, например, любой акт анти-

монопольного органа, а следовательно, и «свидетельство», послужившее основанием для вынесения решения (издания акта) антимонопольным органом могут быть оспорены в суде.

3. Предлагаемое дополнение к определению доминирующего положения нескольких хозяйствующих субъектов (часть 3 статьи 5 Закона) является избыточным. Качественные критерии доминирования уже содержатся в абзаце первом части 1 статьи 5 Закона.

Кроме того, термины «одновременные и последовательные действия» являются неопределенными в правовом отношении и, более того, по всей вероятности, взаимоисключающими. По существу, данное дополнение делает определение коллективного доминирования недействующим, так как подобные случаи на практике не существуют.

В связи с проектируемым изменением определения коллективного доминирования следует подчеркнуть, что и действующее определение отражает только несколько частных случаев группового доминирования (для хозяйствующих субъектов в количестве от 2 до 5). С юридической точки это недопустимо. Закон должен учитывать все случаи возможного коллективного доминирования. Таким образом, в данном случае имеет место подмена общего понятия коллективного доминирования несколькими частными случаями доминирования. Все остальные случаи, соответственно, выпадают из системы антимонопольного контроля и, соответственно, имеется возможность злоупотреблять коллективным доминирующим положением и исключать ответственность за групповую монополистическую деятельность либо исключать возможность государственного контроля экономической концентрации.

4. Определение монопольно высокой цены.

4.1. При определении монопольно высокой цены предлагается ввести следующие «критерии»:

- термин «обоснованная норма прибыли», который в данном контексте является юридически неопределенным (неясно, чем обосновывается норма);
- применение термина «капитал», который в нормативно-правовом тексте недопустим и также является юридически неопределенным;
- указание на «иной хозяйствующий субъект» при отсутствии критерия (критериев) его отбора.

При такой правовой неопределенности, по нашему мнению, норма на практике неприменима.

4.2. Описание критериев для товара, подбираемого в качестве сравниваемого (проектируемое изменение пункта 2 части 1 статьи 6 Закона), также вызывает серьезные возражения. Как нам представляется, товар может быть пригоден для сравнения, если он имеет тот же сырьевой (конструктивный) состав, технологию производства (например, различные виды проката черных металлов) и, соответственно, сопоставимые издержки производства. Если в качестве обязательных включать такие критерии, как «количество, состав и доходы покупателей», «способ реализации» и прочее, то вероятность найти сопоставимый сводится фактически к минимуму.

4.3. Поправками предлагается расширить перечень случаев, когда возможно устанавливать монопольно высокие цены, а именно:

- предлагается не констатировать факт установления монопольно высокой цены на рынке, доступ новых конкурентов на который не был затруднен после установления такой цены (на рынке появились новые участники).

Комментируя этот критерий, необходимо отметить следующее. Появление на рынке новых участников не всегда приводит к снижению цены и, тем более, не доказывает, что монопольно высокая цена не была установлена. При совокупном превышении спроса над предложением, особенно если спрос на соответствующий товар не является эластичным по цене (то есть потребитель не может отказаться от приобретения этого товара при росте цен, даже значительном), монопольно высокая цена может удерживаться (и даже возрастать) и при доступе новых продавцов на соответствующий рынок.

- предлагается не констатировать факт установления монопольно высокой цены на рынке «с учетом увеличения спроса на товар».

Данный критерий, по нашему мнению, не может свидетельствовать об отсутствии монопольно высокой цены. Если спрос на товар является неэластичным (например, определенные

виды лекарственных средств и пр.), то такой спрос будет увеличиваться вместе с увеличением цены. Спрос (в отличие от потребности) оценивается в стоимостных показателях.

4.4. Критерием, вызывающим наибольшее опасение, из числа предлагаемых в обоих вариантах новой редакции статьи 6 Закона является установление инфляционной планки на уровне 20% (1-й вариант) или 25% (2-й вариант). В поправках поясняется, что прирост цены товара на величину, меньшую 20% (25%), не квалифицируется как установление монополюс высокой цены. При этом не указывается, за какой период можно повысить цену на указанную величину.

Общеизвестно, что для стимулирования нормального роста экономики приемлемым является среднегодовой уровень инфляции в 3–5%.

Поправками предлагается повысить допустимую «инфляционную планку» до 20%–25%, то есть четырех-, пятикратно больше – по верхнему уровню допустимой инфляции и более чем шести-, восьмикратно – по нижнему уровню допустимой инфляции. При этом повышение цен начнется с естественно-монополюсного сектора, а далее – по всей производственной цепочке.

5. Предлагаемые поправки не способствуют выявлению и пресечению согласованных антиконкурентных действий хозяйствующих субъектов.

Проектируемая часть 2 статьи 8 Закона устанавливает, что «действия хозяйствующих субъектов не могут быть признаны согласованными при отсутствии бесспорных доказательств, подтверждающих наличие договоренности об их совершении». Из этого следует, что подавляющая часть антиконкурентных действий, совершаемых без заключения соглашения, будет дозволена. Кроме того, требование о наличии «бесспорного доказательства» договоренности о совершении согласованных действий (то есть, по существу, антиконкурентного соглашения) будет означать, что большинство тайных антиконкурентных соглашений, наличие которых выявляется в мировой антимонополюсной практике по косвенным признакам, также останется не выявленным и безнаказанным.

6. Описание (перечень) дискриминационных условий, изложенное в пункте 8 части 1 статьи 10 Закона в проектируемой редакции, не соответствует определению дискриминационных условий, предложенных в проектируемой редакции пункта 8 статьи 4 Закона.

7. Поправками предлагается новая редакция в Законе определению «недобросовестная конкуренция».

При этом исключаются такие признаки, как «добросовестность, разумность и справедливость». Отмечаем, что в таком виде определение не будет соответствовать статье 10-bis Парижской конвенции об охране промышленной собственности (международный договор), участником которой является Российская Федерация.

Вместе с тем, из определения недобросовестной конкуренции следовало бы исключить слова «и причинили или могут причинить убытки другим хозяйствующим субъектам – конкурентам либо нанесли или могут нанести вред их деловой репутации», поскольку эти вопросы регулируются Гражданским кодексом Российской Федерации и не входят в компетенцию антимонополюсных органов.

Такое изменение правовой конструкции освободило бы антимонополюсные органы от ненужного доказывания фактов нанесения убытков (а тем более возможности их нанесения) либо вреда деловой репутации. Данные вопросы следует решать между собой хозяйствующим субъектам, прибегая, при необходимости, к разрешению споров в судебном порядке.

8. Из числа предложенных поправок считаем возможным поддержать следующие:

К пункту 20 статьи 4 – определение государственных и муниципальных преференций – в части указания на лица, в сравнении с которыми (другими хозяйствующими субъектами) у получателя преимущества образуются более выгодные условия конкуренции.

К пункту 3 статьи 23 – уточнение оснований для возврата незаконно полученного имущества в качестве государственных или муниципальных преференций.

Исходя из вышеизложенного, полагаем, что принятие поправок в данном виде может не дать положительных эффектов для российской системы антимонополюсного регулирования и, кроме того, усилить монополизацию российской экономики.

1.13.2. Наиболее актуальные задачи и проблемы, подлежащие решению

Российская система антимонопольного законодательства по-прежнему характеризуется рядом недостатков, основными из которых являются недостаточно жесткие и эффективные санкции против нарушителей, отсутствие оперативности в пресечении злоупотреблений, а также неотработанная правоприменительная практика.

Основными недостатками текущей антимонопольной политики и законодательства в этой сфере являются:

- отсутствие оперативности пресечения злоупотреблений: отлагательность в реализации мер не позволяет эффективно восстанавливать права пострадавших от неконкурентных действий и практически сводит на нет весь механизм регулирования и саму модель защиты конкуренции;
- недостаточно действенная система санкций: даже с учетом проводимых изменений в КоАП размер санкций в РФ значительно ниже, чем в европейских странах, что не позволяет санкциям играть роль отпугивающего превентивного воздействия для потенциального нарушителя.

Международная практика показывает, что существуют следующие эффективные варианты антимонопольных систем:

- 1) передача технического и экономического регулирования отраслевому агенту, а вопросов приведения в исполнение антимонопольного законодательства – АМ органу;
- 2) организация технического надзора отдельно, передача экономического АМ агентству;
- 3) передача функции технического и экономического надзора, а также части или всех полномочий по соблюдению антимонопольных норм отраслевому регулятору.

К наиболее острым вопросам полномочий и эффективности ФАС можно отнести:

- Возможности ФАС по выявлению нарушений антимонопольного законодательства и принуждению к их соблюдению в части имеющихся ресурсов и их качества (квалификации и профессиональный опыт сотрудников), эффективности внутренних процедур, а также системы стимулирования и оценки эффективности ФАС.
- Прозрачность и публичность решений и действий ФАС в контексте теории «захвата регулятора».
- Единство регулятора: целесообразность образования мегарегулятора.

В настоящее время деятельность Торгово-промышленной палаты Российской Федерации по развитию конкуренции и антимонопольного законодательства должна быть сосредоточена на решении ряда актуальных проблем.

К ним относятся:

- создание равных конкурентных условий для финансовых структур как предпосылки их укрепления и повышения капитализации в целях обеспечения повышения инвестиционной активности отечественной экономики;
- обеспечение граждан и юридических лиц качественными финансовыми услугами на всей территории Российской Федерации;
- обеспечение равных конкурентных условий для отечественных и иностранных компаний в связи с предстоящим вступлением Российской Федерации в ВТО. На рассматриваемый период должно быть, как представляется, оформлено вступление России в ВТО. Соответственно, должны быть приняты меры по адаптации российского экономического законодательства к нормативно-правовой базе ОЭСР, включающие в себя около 40 юридических обязательств и более 100 рекомендаций, деклараций и договоров.

Сегодня одна из самых актуальных задач в реализации конкурентной политики – преодоление сращивания бизнеса с органами власти всех уровней, которое порождает акты, действия и соглашения властей, ограничивающие конкуренцию.

В настоящее время к административным барьерам в виде региональных запретов на перемещение продукции и услуг по территории страны, введения незаконного лицензирования,

создания преимуществ предпринимателям собственного региона прибавились акты, связанные с монополизацией отдельных рынков путем создания властями унитарных предприятий с монопольными полномочиями.

1.13.3. Предложения по совершенствованию антимонопольного законодательства

Для решения задач по развитию конкуренции и совершенствованию антимонопольного законодательства необходимо:

- создать систему информирования участников рынка о возможностях использования антимонопольного законодательства для защиты их прав и о правоприменительной практике в этой области;
- упростить процедуру обращения участников рынка по поводу нарушений антимонопольного законодательства;
- провести анализ эффективности применяемых видов и методов контроля за соблюдением антимонопольного законодательства Российской Федерации;
- разработать комплекс мер по развитию биржевой инфраструктуры и совершенствованию механизмов регулирования биржевой торговли отдельными видами товаров;
- модернизация правоприменительной практики путем недопущения произвольного толкования норм и недопущения возможности уменьшения размера санкций;
- снижение объема нечетких формулировок и сужение границ для произвольной трактовки отдельных норм;
- повышение прозрачности решений и действий регулятора через обязательную публикацию не только его решений (судебных решений), но и их обоснованию по каждому конкретному случаю;
- отход от принятия многочисленных подзаконных актов и внесение изменений в Закон №135, устанавливающих не только четкие определения основных понятий, но и раскрывающих методологии оценок, а также механизмы проведения отдельных процедур.

Кроме того, необходимо сделать регулятора и антимонопольный орган максимально независимым от Правительства Российской Федерации. Представляется целесообразным сделать регулятора подотчетным Парламенту и/или общественным организациям.

Также можно выделить следующие предложения по совершенствованию антимонопольного законодательства на период до 2012 года.

1. Существующая в настоящее время система антимонопольного регулирования включает в себя не только федеральное законодательство, но и целый ряд методических рекомендаций, приказов и иных нормативных документов, разработанных антимонопольным органом, которые уточняют, а зачастую и дублируют федеральное законодательство. Подобное положение дел приводит к определенным трудностям в процессе правоприменения.

2. Существующая в настоящее время нормативная правовая база не дает четких определений понятий, используемых в антимонопольном регулировании и устанавливающих составы правонарушений.

Более четкое формулирование основных положений законодательства путем использования существующих научных методов приведет в дебюрократизации антимонопольного регулирования, так как у исполнителя будут определены четкие рамки применения правовой нормы и создан алгоритм ее применения. Выход за законодательно определенные рамки, а также нарушение алгоритма применения законодательства должно в безусловном порядке преследоваться законом. Подобным уточнением основных понятий и созданием алгоритма действий будут достигнуто две цели:

- Прозрачность принятия решений;
- Предотвращение произвольного применения ответственности.

3. Помимо существования нечетких формулировок о признаках правонарушения, действующее антимонопольное законодательство не содержит четко определенных норм о критериях отнесения субъектов, к категории «занимающих доминирующее положение». Так как данное понятие является ключевым, с точки зрения установления контроля над деятельностью субъектов, а также для применения ответственности, следует законодательно определить критерии отбора субъектов для включения их в группу «трех» либо «пяти», определить понятие «малозначительности изменений долей», а также установить обязанность ФАС России по определению возможности оказывать данными субъектами решающее влияние на общие условия обращения товара на соответствующем товарном рынке.

4. Еще одним способом повышения прозрачности решений регулятора должна стать обязательность публикаций решений (предписаний антимонопольного органа) и судебных решений. Все вышеуказанные сведения должны быть опубликованы в сети «Интернет» и стать доступными как правоохранным органам в целях проведения проверки обоснованности принятия решений, так и гражданам в целях осуществления общественного контроля.

Подобные меры будут способствовать достижению целого ряда целей, а именно:

- a. Создание судебной практики по данной категории дел;
- b. Контроль правоохранных органов и широкой общественности за принятием решений ФАС России и арбитражных судов, в том числе для определения эффективности работы регулятора и выявления коррупционной составляющей процесса регулирования;
- c. Демонстрация применения санкций, которая будет способствовать превентивному воздействию на потенциальных нарушителей.

5. Существующая система мер ответственности применяется антимонопольным органом не в полной мере. Установление обязанности ФАС России при рассмотрении дел о нарушении антимонопольного законодательства устанавливать размер причиненного ущерба и в случае наличия значительного ущерба передавать материалы расследований в правоохранные органы, будет способствовать изменению сложившейся практики. При этом необходимо уточнить понятие ущерба. Одной из его составляющих должно стать понятие «убытки» (в соответствии со ст. 15 ГК РФ), а действие данного понятия должно распространяться на неопределенный круг лиц.

6. Создание системы мер защиты имущественных интересов собственников компании в случае применения ответственности, предусматривающей разделение (выделение), в том числе установление круга собственников вновь возникших обществ, а также определение порядка и размера компенсации бывшему собственнику. Подобные изменения должны быть внесены для определения прозрачности применения санкций в виде разделения (выделения), так как действующая редакция фактически носит характер конфискации имущества и существует вероятность использования антимонопольного органа в качестве инструмента передела собственности.

7. Внедрить передовой опыт регулирования монопольного ценообразования с учетом лучших европейских практик, сложившихся в Великобритании и Голландии. В данных странах монопольно высокая цена определяется рядом проработанных методик, основанных на использовании показателей стоимости капитала и экономически обоснованной доходности на вложенный капитал. Таким образом, целесообразно комплексно подходить к оценке доминирующего положения. На основе данного опыта предлагается:

- разработать и внедрить методику и руководство определения «справедливых» цен (прибыли), использующих показатели стоимости капитала и доходности инвестированного капитала и принимающих во внимание оценку устойчивости монопольного (доминирующего) положения на рынке;
- с учетом сложившейся непрозрачности компаний – монополистов при оценке «справедливой» цены ввести понятие «нормативных» затрат, размер которых определяется не фактическими показателями монополий, а сравнительным анализом компаний, действующих на конкурентных рынках;

- основной фокус в области монопольного ценообразования сместить на устранение барьеров на вход в рынок новых игроков.

8. При совершенствовании антимонопольного законодательства целесообразно ввести принцип кратности в возмещении ущерба, когда система санкций будет достаточно жестка для превентивного воздействия на потенциальных нарушителей.

Перечисленные предложения не являются исчерпывающими и требуют дальнейшего дополнения и обсуждения. Однако перечисленные предложения носят общий и первоочередной характер, и их реализация позволит значительно приблизить российскую систему антимонопольного регулирования к мировым стандартам.

Вопросы тарифной и ценовой политики

Поскольку субъекты естественных монополий по сути своего положения доминируют на соответствующих товарных рынках, на них должны распространяться правовые нормы, установленные антимонопольным законодательством, включая как запреты совершения определенных действий, так и методы контроля за экономической концентрацией.

В соответствии с законодательством Российской Федерации (статья 6 Федерального закона от 17 августа 1995 года № 147-ФЗ «О естественных монополиях») к субъектам естественных монополий могут применяться следующие методы государственного регулирования:

- ценовое регулирование, осуществляемое посредством определения (установления) цен (тарифов) или предельного их уровня;
- определение потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию, и установление минимального уровня их обеспечения;
- государственный контроль за крупными сделками, осуществляемый с целью недопущения сдерживания экономически оправданного перехода соответствующего товарного рынка из состояния естественной монополии в состояние конкурентного рынка.

Учитывая особую роль для жизни общества отраслей, относящихся к естественным монополиям, их регулирование должно быть, на наш взгляд, направлено, прежде всего, на прекращение или сдерживание роста цен на продукцию (услуги) естественной монополии на внутреннем рынке при одновременном сохранении этих цен (тарифов) на уровне, достаточном для расширенного воспроизводства субъектов естественных монополий.

В настоящее время регулирование цен и тарифов на товары (услуги) субъектов естественных монополий осуществляется преимущественно на ведомственном уровне.

Так в Российской Федерации действует порядка 100 актов органов исполнительной власти Российской Федерации, в том числе примерно половина из них – документы Федеральной службы по тарифам, регулирующие цены и тарифы в различных отраслях экономики. На уровне федерального законодательства регулирование цен и тарифов осуществляется примерно 20 федеральными законами. Также следует отметить, что подзаконные акты, призванные определить порядок и условия реализации федеральных законов, серьезно отстают по времени принятия.

Кроме того, обращаем внимание, что в настоящее время тарифы на товары и услуги естественных монополий индексируются не в соответствии с законодательно-правовой базой, которая обеспечивает прогнозный уровень цен на средне-срочный период, а посредством установления их Правительством РФ на год вперед, ставя тем самым другие отрасли экономики в заведомо худшее положение, провоцируя повышение цен на их продукцию и раскручивая спираль инфляции.

При регулировании цен (тарифов) должны решаться следующие основные задачи:

- контроль общего уровня тарифов для недопущения развития инфляции;
- ограничение тарифов сверху, чтобы обеспечить доступность услуг для большинства потенциальных потребителей;
- ограничение тарифов снизу для недопущения демпинга;
- обеспечение ценовой прозрачности рынка (за счет применения принципа «объявленного тарифа»);

- обеспечение разумной стабильности тарифов (за счет недопущения изменения тарифа в течение определенного времени).

Установление цен (тарифов) должно производиться с учетом норм антимонопольного регулирования:

- совершенствование методик реального контроля рыночной концентрации, разграничение рынка транспортных услуг и сектора нерыночной коммерческой эксплуатации транспортных средств и использования транспортных средств для некоммерческих нужд;
- сокращение естественно-монопольных сфер деятельности с постепенным замещением прямого регулирования (в том числе посредством установления тарифов) на рыночные методы регулирования (в том числе, методы антимонопольного регулирования и контроля);
- совершенствование законодательства, в том числе антимонопольного и специального (отраслевого), разработка и законодательное закрепление правил доступа на рынки и правил их функционирования, а также типовых договоров на оказание услуг субъектами естественных монополий;
- формирование процедур сорегулирования, позволяющих формировать требования и условия доступа к оказанию услуг с привлечением организаций операторов, пользователей и их объединений.

Следует выделить ряд предложений по совершенствованию тарифной и ценовой политики.

1. Введение процедур долгосрочного планирования и прогнозирования тарифов. На сегодняшний день предельные тарифы на услуги ЖКХ устанавливаются сроком на один год, причем из-за неспособности большинства регионов обеспечить рост тарифов в указанных рамках, предельные значения в течение года могут неоднократно пересматриваться в сторону увеличения, как это было в 2006. Также индикативные пороговые значения могут устанавливаться на срок до трех лет. В то же время большинство серьезных инвестиционных программ имеет срок окупаемости не менее 5 лет, а чаще всего находятся в диапазоне 5–10 лет. Поскольку частным инвесторам и кредиторам важна предсказуемость денежных потоков в период реализации их инвестиционных проектов, представляется целесообразным законодательно расширить рамки установления предельных тарифов на услуги ЖКХ до 5–7 лет.

2. Постепенное понижение предельных значений тарифов до уровня ниже инфляции. В настоящий момент рост тарифов ЖКХ значительно опережает инфляцию. С учетом доли сектора ЖКХ в общем объеме российского ВВП (по разным оценкам, не менее 8–10%), его влияние на общую инфляцию более чем значительно. Поэтому среднесрочные планы установления пороговых значений должны учитывать постепенное снижение тарифов ЖКХ до уровня ниже инфляции, а также комплекс мер по достижению этих результатов.

3. Поощрение внедрения энергосберегающих технологий через инвестиционные льготы. Для того чтобы решить проблему использования устаревшего и изношенного оборудования, а также огромных потерь при транспортировке в сфере водо- и теплоснабжения следует разработать комплекс мер по стимулированию внедрения новых технологий в ЖКХ. Среди таких мер, возможно, наиболее эффективными будут являться предоставление государственных кредитов на льготных условиях, а также налоговых льгот частным инвесторам при использовании энергосберегающих технологий.

4. Пересмотр нормативов потребления с целью стимулирования ресурсосбережения и снижения тарифов. Существующие нормативы потребления при водо- и теплоснабжении требуют существенного и регулярного пересмотра, поскольку часто превышают потребление конкретными домохозяйствами, и, таким образом, могут нивелировать эффект от предоставляемых льгот. В законодательстве должна быть обозначена методология исчисления нормативов потребления различными группами потребителей, а также регулярность (желательно не менее раз в год) их пересмотра. Более того, необходимо осуществить скорейший переход от нормативного потребления на фактический, то есть по показаниям счетчика, как в большинстве стран мира.

5. Создавать конкуренцию в отрасли путем привлечения частного капитала через повышение прозрачности регулирования и постепенной либерализации рынка. Как уже говорилось выше, проекты частных операторов на рынке ЖКХ не были успешными и не сумели решить проблему финансирования отрасли и повышения ее эффективности. Основные причины заключаются в несовершенстве Федерального закона «О концессионных соглашениях», неурегулированности прав собственности в отрасли, плохой предсказуемости денежных потоков проектов и невозможности использовать их выручку и контрактные права в качестве обеспечения по кредитам. Несмотря на то, что существуют примеры удачных размещений облигационных займов муниципалитетами для финансирования местных ЖКХ, масштабного прихода частного капитала в отрасль не произошло. В этой связи необходимо внести в законодательство поправки, позволяющие финансировать проекты на условиях распоряжения выручкой при строительстве новых объектов в течение определенного срока, а также постепенного акционирования МУПов и ФГУПов в сфере ЖКХ с целью привлечения частного капитала на условиях долевого участия.

6. Введение процедур банкротства для убыточных МУПов с целью их реструктуризации и приватизации, а также внедрение мер по поощрению реструктуризации. Эффективной мерой по финансовому оздоровлению и повышению эффективности отрасли ЖКХ могло бы стать введение законодательства о признании банкротами муниципальных предприятий, де-факто таковыми являющимися. Условия, на которых предприятия могут передаваться или продаваться новым собственникам должна включать программу модернизации и финансового оздоровления.

7. Создание гибкой системы регулирования тарифов. На сегодняшний день методы тарифообразования отличаются негибкостью и их пороговые значения дифференцированы только по регионам. В то же время, во многих странах используется гибкая сетка тарифов, зависящая от объемов потребления и категории потребителей. Кроме того, при регулировании используется набор методов тарифообразования или так называемые гибридные методы, которые учитывают специфику экономики предприятия ЖКХ, например, действие закона на масштабе производства, то есть степень загрузки мощностей в зависимости от экономической активности в регионе. Целесообразно разработать и законодательно закрепить более гибкую систему тарифообразования.

8. Ввести ряд инициатив, направленных на предотвращение «захвата регулятора» субъектами регулирования, устранение возможных конфликтов интересов при принятии регулятивных решений и повышение прозрачности деятельности регулятора:

- в постановлении Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 года № 332 «Об утверждении положения о Федеральной службе по тарифам» необходимо отразить норму, которая регламентировала бы публичность процесса торгов между регулятором и естественной монополией в процессе установления тарифов;
- в Федеральный закон от 17 августа 1995 года № 147-ФЗ «О естественных монополиях» ввести нормы, согласно которым субъекты естественных монополий должны публиковать финансовую, экономическую и корпоративную информацию об их деятельности в единых стандартах, возможно, превышающих уровень открытости обычного бизнеса;
- разработать и внедрить Кодекс поведения служащих регулирующих органов, закрепляющий исключение конфликта интересов при принятии ответственными лицами регулятивных решений;
- внести изменения в Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» с целью устранения возможного конфликта интересов при принятии тарифных решений. В соответствии с данными изменениями государственные служащие обязаны представлять информацию не только об обязательствах имущественного характера и имуществе, являющимся объектом налогообложения, но и информацию об участии в компаниях (владение долями и акциями компаний).

Одновременно с введением подобной нормы необходимо определить управляющую компанию, указанную в части 2 статьи 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а также принципы управления, которым обязана следовать компания и ответственность за решения. Законодательно установить принципы приобретения государственными служащими акций в период нахождения на службе и после увольнения, в том числе установить ограничение на владение служащим и членами его семьи пакетом акций (долей) компаний (отраслей), являющихся объектами регулирования.

9. Текущее положение вещей приводит к злоупотреблениям собственников и менеджмента компаний, как в процессах принятия решений по вопросам проведения инвестиций в развитие, так и по вопросам распределения прибыли и выплаты больших гонораров топ менеджерам. Применение существующей системы регулирования не способствует также развитию технологических процессов в рамках ЕМ и созданию новых основных средств. Для этого необходимо внести поправки в действующее законодательство, которые позволят устранить из структуры тарифа необоснованные расходы субъектов ЕМ, и создать ситуацию, когда ЕМ будут вынуждены искать способы увеличения прибыли, в том числе за счет модернизации производства. С этой целью необходимо не только обязать компании раскрывать структуру своих расходов, но и устанавливать тарифы, обеспечивающие инвестиции в развитие производственных мощностей. Еще одним средством стимулирования развития производственных мощностей может стать применение «налоговых каникул» по налогу на имущество по вновь вводимым основным средствам.

10. Одним из распространенных способов борьбы со сверхприбылями естественных монополий, который применяется как в экономически развитых странах, так и в странах-участницах СНГ, является установление прогрессивной шкалы налогообложения в отношении всех доходов, выходящих за рамки законодательно установленного максимального уровня доходности ЕМ. В зависимости от стран уровень доходности находится в границах от 10 до 20 процентов, а ставка налога на сверхприбыль устанавливается в границах от 20 до 70 процентов и зависит от размера полученной сверхприбыли. В случае установления подобной нормы, путем внесения соответствующей главы в НК РФ, экономический эффект для ЕМ от установления цен, выходящих за границы законодательно установленного уровня, будет низок.

11. Следует законодательно утвердить обязательную периодическую независимую экспертизу деятельности всех субъектов рынка естественных монополий в сфере ценообразования.

12. Нужно законодательно устанавливать и прогнозировать тарифы на энергоносители на более длительный период, чем в настоящее время, так как это обстоятельство позволит организациям и индивидуальным предпринимателям составлять бизнес-планы на большую перспективу.

13. Следует предусмотреть в налоговом законодательстве систему стимулов для предприятий, внедряющих энергосберегающие технологии, оборудование, материалы, приборы.

14. Необходимо, как нам представляется, пересмотреть в сторону уменьшения существующие ставки земельного налога для отдельных предприятий, работающих в сфере энергетики, теплоснабжения, жилищно-коммунального хозяйства, в отношении площадей на которых размещаются производственные мощности и оборудование. Высокий земельный налог заставляет предприятия искусственно завышать стоимость цен и поднимать тарифы на производимые услуги.

15. В целях создания конкурентного рынка в сфере услуг естественных и локальных монополий, ускорить принятие всех необходимых подзаконных нормативно-правовых актов, обеспечивающих действенные механизмы реализации федеральных законов «Об электроэнергетике», «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса».

Список проектов законодательных актов, подлежащих разработке и принятию:

№	Наименование	Состояние
1.	«О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции»	требует разработки
2.	«О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (в части существенного увеличения штрафных санкций в случае нарушения антимонопольного законодательства)	требует разработки
3.	«О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части совершенствования тарифного и ценового регулирования)	требует разработки
4.	«О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации» (в части упорядочивания механизма трансфертного ценообразования)	требует разработки

1.14. Правосудие и экономика. Совершенствование процессуального законодательства, развитие альтернативных способов разрешения экономических споров

1.14.1. Оценка ситуации и основные итоги работы ТПП России

Торгово-промышленная палата Российской Федерации всегда уделяла и уделяет пристальное внимание проблемам совершенствования судопроизводства. Так, прошедший в декабре 2006 года очередной V Съезд Палаты поставил задачу обеспечить участие торгово-промышленных палат в разработке и реализации Федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2007 – 2011 годы» и создании системы электронного правосудия.

В настоящее время в области реформирования судебной системы выполняются следующие ключевые задачи:

- 1) повышение прозрачности деятельности судов, при обеспечении реальной независимости судебной системы;
- 2) повышение уровня требований к профессионально-образовательному и моральному стандарту судейского сообщества;
- 3) формирование специализированных подразделений арбитражных судов, развитие механизмов досудебного разбирательства;
- 4) совершенствование процессуального законодательства;
- 5) совершенствование порядка исполнительного производства.

В среднесрочном периоде необходимо осуществить следующие ключевые меры:

- 1) в целях повышения прозрачности работы судебной системы требуется публикация всех существенных судебных решений, в том числе путем развития информационного обеспечения, создания системы электронного правосудия, расширение участия представителей гражданского общества в квалификационных коллегиях судей, расширение сферы деятельности избираемых мировых судей, формирование системы независимого общественного мониторинга ведения судебных процессов;
- 2) с целью обеспечения профессионально-образовательного и морального стандарта судейского сообщества необходимо повышение законодательно установленных формализованных требований к кандидату в судьи при одновременном повышении оплаты труда судей, создание специализированных школ для кандидатов в судьи. При этом предстоит повысить гарантии независимости суда и судьи путем значительного усложнения процедуры отстранения от должности;

- 3) для рассмотрения дел в сфере нарушения прав собственности (инвесторов, акционеров) предстоит создать специализированные подразделения арбитражных судов, занимающихся корпоративными исками и исками по ценным бумагам; необходимо стимулировать развитие системы досудебного рассмотрения споров, включая развитие института третейских судов и примирительных процедур;
- 4) в области совершенствования процессуального законодательства ключевым направлением должно стать окончательное разрешение коллизии компетенции судов общей юрисдикции и арбитражных судов в отношении споров в сфере корпоративного права, путем внесения соответствующих изменения в Арбитражный процессуальный кодекс РФ; следует установить закрытый перечень случаев, в которых судом могут быть приняты обеспечительные меры, расширить перечень лиц, которыми могут быть поданы иски о возмещении убытков, причиненных принятием обеспечительных мер; должны быть устранены пробелы в нормативно-правовых актах, регулирующих отношения, возникающие в процессе рассмотрения споров международным коммерческим арбитражем, а также исполнение решений иностранных судов и арбитражей;
- 5) необходимо совершенствовать порядок исполнительного производства как по линии развития норм закона «Об исполнительном производстве», так и по конкретным процедурам, обязанностям, вознаграждению, защите и ответственности судебных приставов (закон «О судебных приставах»). В частности, целесообразно разработать исчерпывающий порядок обращения взыскания на имущество организаций, законодательно определить новый перечень видов имущества граждан, на которое не может быть обращено взыскание по исполнительным документам, детально регламентировать проведение публичных торгов, четко определить правила процедур судебного контроля (т.е. рассмотрения в суде жалоб взыскателя или должника на действия судебного пристава). Необходимо разрешить проблемы, связанные с исполнением решений третейских и международных судов. Во многом указанные проблемы решатся после вступления в силу в 2008 году новой редакции федерального закона «Об исполнительном производстве». Также перспективным является систематизация законодательства об исполнительном производстве и разработка Исполнительного кодекса Российской Федерации.

Реформирование судебной системы должно сопровождаться повышением эффективности деятельности правоохранительной системы, включая развитие соответствующих мировой практике механизмов независимого гражданского контроля за действиями правоохранительных органов (институт Уполномоченного по правам человека, Общественная палата РФ). Весьма важным представляется выведение органов следствия из состава прокуратуры (создание Следственного комитета при Генеральной прокуратуре РФ).

1.14.2. Наиболее актуальные задачи и проблемы, подлежащие решению

С нашей точки зрения, перспективным было бы расширение возможности применения альтернативных способов урегулирования споров.

В качестве мер по предупреждению и сокращению чрезмерной нагрузки на суды государствам – членам Совета Европы, например, предлагается в необходимых случаях содействовать использованию дружественного урегулирования споров либо вне судебной системы, либо до или во время юридического разбирательства (Рекомендация № R(81)7 о мерах по обеспечению доступа к правосудию; Рекомендация № R(86)12 о мерах по предупреждению и сокращению чрезмерной нагрузки на суды; Рекомендация Rec(2001)9 об альтернативных методах урегулирования споров между административными органами и частными лицами и другие документы Совета Европы).

Для Торгово-промышленной палаты России, как организации, содействующей урегулированию предпринимательских споров, большое значение имеет принятие проекта федерального закона № 46414-3 «О внесении изменений и дополнений в приложение II к Закону Российской Федерации «О международном коммерческом арбитраже», одобренного ответственным Комитетом Госдумы ко второму чтению еще в апреле 2005 года.

Проект направлен на внесение изменений в Положение о Морской арбитражной комиссии (МАК) при ТПП России в части приведения его в соответствие с вновь принятым Кодексом торгового мореплавания, в том числе путем предоставления председателю МАК права принимать обеспечительные меры в рамках рассматриваемых дел. При подготовке ко второму чтению в законопроект, однако, были внесены поправки принципиального характера, которые, по нашему мнению, являются неприемлемыми и противоречат самой концепции законопроекта, а также российскому законодательству и международным обязательствам Российской Федерации.

Таким образом, в предложенной редакции ко второму чтению законопроект ТПП России не поддерживается. Считаем целесообразным при его доработке вернуться к редакции, изначально внесенной Правительством Российской Федерации, за исключением поправок редакционного характера.

Еще одним способом альтернативного разрешения экономических и иных споров, актуальным для внедрения в российскую правоприменительную практику, является **медиация или посредничество**.

Под посредничеством понимается процедура добровольного урегулирования спора сторонами при содействии нейтрального лица (посредника). Посредник не уполномочен принимать решение за стороны. Он помогает найти приемлемое для них урегулирование путем ознакомления с представляемыми сторонами письменными материалами, заслушивания сторон, выдвижения предложений по возможному урегулированию спора и т.д. Таким образом, решение по урегулированию спора, если оно будет достигнуто, принимают сами стороны, но при помощи посредника.

Посредничество как альтернативный способ преодоления разногласий вызывает растущий интерес в мире. Можно, в частности, назвать Согласительный регламент ЮНСИТРАЛ, рекомендованный в 1980 г. Генеральной Ассамблеей ООН к использованию сторонам для мирного урегулирования внешнеэкономических споров. Данный документ учитывался при подготовке Согласительного регламента Международного коммерческого арбитражного суда (МКАС) при ТПП России. Принимались во внимание и известные характерные черты разрешения споров при участии МКАС. Для создания надлежащего механизма процедуры посредничества был разработан Согласительный регламент МКАС при ТПП России. Он утвержден ТПП России 1 июня 2001 г. и вступил в силу с той же даты.

В настоящее время при Торгово-промышленной палате Российской Федерации также функционирует специализированная Коллегия посредников.

1.14.3. Предложения по совершенствованию законодательства

Очередным шагом вперед в развитии и популяризации посредничества можно с полным правом считать **проект федерального закона № 374014-4 «О примирительной процедуре с участием посредника (медиации)»**, подготовленный рабочей группой под руководством ТПП России и внесенный в конце 2006 г. на рассмотрение Государственной Думы депутатами П.В. Крашенинниковым, В.Н. Плигиным и членом Совета Федерации Ю.А. Шарандиным.

Как известно, медиация изначально получила свое развитие в США, Великобритании, Австрии примерно с середины XX века. Затем она стала широко применяться и в других странах Европы. Сегодня медиацию, как современный способ разрешения споров, используют уже повсеместно. В России медиация также стала применяться, и уже создаются соответствующие структуры, которые оказывают услуги по урегулированию споров с использованием специалистов-посредников.

Медиация – один из видов посредничества, представляющий собой деятельность специалиста по урегулированию споров в рамках переговоров спорящих сторон в целях заключения между ними мирового соглашения.

Указанный законопроект направлен на установление правового регулирования отношений, связанных с осуществлением альтернативного способа разрешения экономических споров – примирительной процедуры с участием посредника (медиации) и призван содействовать уре-

гулированию споров путем проведения примирительных процедур, направленных на достижение соглашения между сторонами и способствующих поддержанию делового сотрудничества, гармонизации социальных отношений и формированию этики делового оборота.

Как свидетельствует опыт других государств по успешному применению посредничества, для более эффективного развития этого института необходимо законодательное закрепление целого ряда вопросов и установление определенных гарантий от злоупотреблений в этой сфере. В частности, требуется регламентация видов споров, которые могут быть переданы для урегулирования посреднику, требования, предъявляемые к посреднику, гарантии независимости и беспристрастности посредника, юридическая сила соглашения, достигнутого сторонами в ходе посредничества и т.п. Все эти вопросы должны быть взаимоувязаны с действующим законодательством Российской Федерации.

Проект федерального закона разработан с учетом Типового закона «О международной коммерческой согласительной процедуре», принятого Комиссией ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ) и одобренного Генеральной Ассамблеей ООН в 2002 году. Принятие данного Типового закона было обусловлено расширением практики применения согласительных процедур в различных частях мира и потребностями унификации на международном уровне положений, связанных с их использованием в урегулировании споров, возникающих в сфере внешнеэкономической деятельности.

Термин «примирительная процедура с участием посредника» в наибольшей степени соответствует отечественным правовым традициям и современному законодательству. Примирение с участием посредника было известно еще древнему русскому праву. В АПК РФ содержится указание на возможность обращения к посреднику с целью урегулирования спора. Кроме того, арбитражное процессуальное законодательство использует термин «примирительные процедуры». Так, глава 15 АПК РФ называется «Примирительные процедуры. Мирное соглашение». Часть 2 статьи 138 АПК РФ определяет, что стороны могут урегулировать спор, заключив мирное соглашение или используя другие примирительные процедуры. Следовательно, примирительные процедуры могут быть различными (в том числе с участием посредника или без него). В связи с этим обозначение «примирительная процедура с участием посредника» представляется наиболее точным для понимания предмета правового регулирования представленного законопроекта. Оно отражает суть процедуры и позволяет отграничить ее от других возможных процедур урегулирования споров.

Использование в скобках термина «медиация» означает краткое понятие указанной процедуры. Это дает возможность взаимозаменяемости данных терминов на практике и будет способствовать постепенному внедрению термина в его позитивном значении в правосознание и в практику цивилизованного урегулирования конфликтов.

Основная идея законопроекта заключается в том, что медиация основана на взаимном волеизъявлении сторон. Большинство положений законопроекта носят диспозитивный характер.

Наиболее важным в урегулировании споров признается вопрос о конфиденциальности самой процедуры. Именно с ним связывается возможность обеспечения правовых гарантий для успешного функционирования данного института, защиты прав и интересов участников посреднической процедуры.

Кроме всего прочего, развитие медиации позволит разгрузить суды, так как медиацию относят к альтернативным по отношению к судебным методам разрешения споров (хотя данная процедура в последнее время уже стала использоваться и в рамках судебного разбирательства), а законопроект предусматривает возможность применения примирительной процедуры до или вместо обращения в арбитражный или третейский суд.

Законопроект был рассмотрен в Правительстве Российской Федерации. В соответствующем отзыве было отмечено, что его действие распространяется на отношения по урегулированию споров, вытекающих из осуществления экономической и иной предпринимательской деятельности, а также гражданских, трудовых, семейных и иных отношений. В связи с этим было высказано справедливое замечание, что положения проекта следует согласовать с положениями иных законодательных актов Российской Федерации, предусматривающих возможность

альтернативного порядка разрешения споров, а именно с Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации, Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации, Трудовым кодексом Российской Федерации.

Также ряд других норм проекта, по мнению Правительства РФ, нуждается в доработке. Так, предусмотренное статьей 6 проекта возложение на районные и арбитражные суды субъектов Российской Федерации обязанности по ведению списков организаций, обеспечивающих проведение примирительных процедур, требует согласования с положениями Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» и Закона РСФСР от 8 июля 1981 г. «О судостроительстве РСФСР».

Части 4 и 5 статьи 14 проекта предусматривают предоставление лицам, участвующим в проведении примирительных процедур, свидетельского иммунитета в отношении сведений, ставших им известными при выполнении обязанностей посредника, а также установления особого порядка проведения оперативно-розыскных мероприятий и следственных действий в отношении названных в статье лиц. При этом было отмечено, что применение положений законопроекта, которыми вводятся указанные новеллы, невозможно без внесения изменений в другие законодательные акты, в частности в процессуальное законодательство Российской Федерации.

В законопроекте предлагается отразить такой важный принцип медиации, как автономия сторон. Отсутствие какого-либо влияния на сторону спора, невозможность принуждения к действиям, даже в целях решения конфликта является основой примирительных процедур. Вместе с тем реализация этого принципа не должна затрагивать обязанности сторон раскрыть доказательства.

Необходимо также расширить и конкретизировать положения проекта, где речь идет об организациях обеспечивающих проведение примирительных процедур, принципах формирования такими организациями списков посредников, а также взаимоотношениях между организациями и посредниками, с одной стороны, и между организациями и сторонами спора, с другой.

Реализация проекта может повлечь финансовые обязательства, связанные с защитой материальных интересов лиц и организаций, участвующих в проведении примирительной процедуры, с учетом фактически затраченного времени, материально-технического оснащения, обеспечения служебными помещениями и их последующего содержания. В этой связи представляется целесообразным как в самом тексте проекта, так и в финансово-экономическом обосновании отразить вопрос финансового обеспечения деятельности посредников и организаций, обеспечивающих проведение примирительной процедуры.

Правительство РФ поддержало принятие данного законопроекта при условии учета высказанных замечаний и предложений до рассмотрения в первом чтении.

Список проектов законодательных актов, подлежащих разработке и принятию:

№	Наименование	Состояние
1.	№ 374014-4 «О примирительной процедуре с участием посредника (медиации)»	дата первого чтения не определена
2.	«О внесении изменений в ряд законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О примирительной процедуре с участием посредника (медиации)»	требует разработки

1.15. Законодательство об инвестициях

1.15.1. Оценка ситуации и основные итоги работы ТПП России

Законодательство в сфере регулирования инвестиционной деятельности имеет приоритетное значение для создания благоприятного делового климата в России. На федеральном уровне в целом сформирована нормативная правовая база, необходимая для осуществления инвестиционной деятельности в РФ. Она определяет основных участников такой деятельности, их права и обязанности, принципы и способы осуществления инвестиционного процесса. Существующая законодательная база имеет целый ряд особенностей и недостатков.

Первое. В настоящее время в силу нестабильности законодательной базы в сфере инвестиционной деятельности частному инвестору в регионах России приходится проходить от 80 до 300 согласований, чтобы начать вкладывать деньги в региональный сектор экономики.

Второе. Разрозненность и бессистемность норм российского законодательства об инвестиционной деятельности: отдельные нормы содержатся в различных нормативных правовых актах разной отраслевой принадлежности (Налоговый и Бюджетный кодексы, Федеральный закон от 29 ноября 2001 года № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах», Федеральный закон от 9 июля 1999 года № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации», Федеральный закон от 25 февраля 1999 года № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений», Федеральный закон от 29 апреля 2008 года № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» и т.д.). Кроме того, изменения и дополнения, вносимые в один нормативный акт, не всегда находят отражение в другом. К примеру, в августе 2004 года в № 39-ФЗ было внесено дополнение по поводу защиты российских организаций «от поставок морально устаревших материалоёмких, энергоёмких и ненаукоёмких технологий, оборудования, конструкций и материалов», которое до сих пор не нашло отражения в таможенном законодательстве.

Третье. Отсутствие единой концепции формирования и развития правовых основ регулирования инвестиционной деятельности, что приводит к несогласованности федеральных и региональных законодательных актов. В частности, в инвестиционном законодательстве отдельных субъектов РФ меры государственного регулирования не отвечают полномочиям субъектов РФ, установленным федеральным законодательством: отмечается либо значительное превышение своих полномочий, либо использование своих возможностей не в полной мере.

Четвертое. Несовершенство налогового законодательства. Его сложность, большое количество изменений и дополнений, множество инструкций и подзаконных актов в настоящее время являются одним из основных факторов, замедляющих приток инвестиций в экономику.

Пятое. Несоответствие федеральных целевых программ потребностям регионов. Выделяемых из бюджета средств не хватает на выполнение поставленных регионами задач, а зачастую средства вообще не перечисляются или не доходят до территорий. С одной стороны, необходимо соблюдать безусловные прерогативы Российской Федерации, с другой, позволять регионам самостоятельно решать вопросы внутреннего экономического устройства.

1.15.2. Наиболее актуальные задачи и проблемы, подлежащие решению

Торгово-промышленная палата Российской Федерации придает большое значение успешному созданию и развитию особых экономических зон (ОЭЗ) в Российской Федерации.

В соответствии с действующим законодательством на территории ОЭЗ действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности. Для развития высокотехнологичного бизнеса государство создает благоприятные условия коммерческим предприятиям, являющимся резидентами ОЭЗ, за счет предоставления налоговых, таможенных и иных преференций, а также создания объектов инфраструктуры ОЭЗ.

Одним из важнейших условий привлечения частного бизнеса в ОЭЗ является так называемая «стабилизационная оговорка» (статья 38 Федерального закона № 116-ФЗ от 22 июля 2005 года), в соответствии с которой акты законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, ухудшающие положение налогоплательщиков – резидентов особых экономических зон, не применяются в отношении резидентов особых экономических зон в течение срока действия соглашения о ведении промышленно-производственной, технико-внедренческой, туристско-рекреационной деятельности или о деятельности в портовой особой экономической зоне.

Однако в июле 2009 года был принят Федеральный закон № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» (далее – Закон), в соответствии с которым с 1 января 2010 года ЕСН заменяется страховыми взносами на обязательное социальное страхование и действие которого распространяется на резидентов ОЭЗ.

В результате отчисления предпринимателей, в т.ч. и резидентов ОЭЗ, в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации и Фонд обязательного медицинского страхования возрастают с 26% до 34% от фонда оплаты труда. Для резидентов технико-внедренческих зон установлен переходный период на новую систему отчислений с пониженными ставками страховых взносов (до 2014 г.), однако это не меняет сути дела.

Увеличение финансовой нагрузки на резидентов ОЭЗ вследствие принятия Закона № 212 фактически нарушает обязательства, взятые на себя государством в отношении данной категории предпринимателей. Это ставит под вопрос не только будущее развитие особых экономических зон, но, по нашему мнению, в целом, крайне негативно влияет на инвестиционный имидж России, в особенности в настоящее время, когда резко обострилась борьба за иностранные инвестиции на мировых рынках капитала.

Мы понимаем сложность сегодняшней финансовой ситуации, вместе с тем, считаем необходимым внести изменения в ФЗ № 212 и оставить ставки страховых взносов на уровне уплаты ЕСН до принятия ФЗ № 212 для тех компаний – резидентов ОЭЗ, которые уже заключили соглашения о ведении предпринимательской деятельности в ОЭЗ:

- для компаний – резидентов технико-внедренческих зон – 14% фонда заработной платы;
- для компаний – резидентов промышленно-производственных и туристско-рекреационных ОЭЗ – 26% фонда заработной платы.

По имеющимся оценкам, величина недополучения страховых взносов может составить около 700 млн. руб. ежегодно и потребует компенсации из других источников. Однако ущерб, который будет нанесен России вследствие невыполнения государством обязательств перед отечественными и иностранными компаниями – резидентами ОЭЗ, по нашему убеждению, будет несоизмеримо больше.

В целом, по оценке делового сообщества, пониженные ставки ЕСН были реальным побудительным фактором для привлечения инвестиций в особые экономические зоны, и, прежде всего, для инновационных компаний технико-внедренческих зон. Мы полагаем целесообразным вернуться к данному вопросу по мере улучшения финансового положения страны.

Нарастающий процесс глобализации мировой экономики ставит перед Россией вопрос о повышении конкурентоспособности, включая борьбу за отечественные и иностранные инвестиции. Несмотря на позитивные данные экономического развития России, сырьевая ориентированность экономики сохраняется. Усилия, предпринимаемые по переходу на инновационный путь развития, пока не дают желаемых результатов.

Регионы развиваются неравномерно. Усиливается их социально-экономическая и инвестиционная дифференциация. За последние 10 лет 12 лидирующих субъектов Федерации увеличили свою долю в ВВП страны с 40% до 54%. Возобновился рост концентрации инвестиционного потенциала в нескольких регионах страны. Доля Москвы в совокупном инвестиционном потенциале страны достигла 17,5%. На три региона (Москва, Санкт-Петербург и Московская область) приходится более четверти всего инвестиционного потенциала России, в то время как доля остальных регионов постепенно снижается.

Для решения указанных проблем недостаточно простого поддержания макроэкономической и политической стабильности. Необходимы меры, направленные на улучшение инвестиционного климата в стране, структурную перестройку и диверсификацию экономики, выравнивание социально-экономического развития регионов.

Одной из главных целей деятельности государственных органов в инвестиционной сфере должна стать законодательная поддержка инициатив по созданию такой модели российской экономики, которая бы обладала долгосрочным потенциалом динамичного роста и обеспечивала последовательное повышение благосостояния всех слоев населения Российской Федерации. В области инвестиционной политики необходимо наращивать правовую базу по дальнейшей интеграции в мировую экономику, созданию правовых условий для вступления России в ВТО.

В качестве первоочередных задач на этом этапе необходимо сосредоточить усилия на развитии налоговой реформы в направлении оптимизации ставок налогов стимулирующих инвестиционную активность и на снижении административных барьеров. Приоритетом в работе Правительства Российской Федерации должно быть создание условий для инвестиционной деятельности, как основы экономического роста. Необходимо разработать программу развития инвестиционных рынков, учитывающую одновременно общие признаки инвестиционной деятельности и ее институтов на различных рынках и их специфические особенности. В рамках такой Программы необходимо разработать концепцию стимулирующего налогообложения инвестиционной деятельности и ее институтов.

Необходимо развивать инвестиционную активность граждан в направлении их участия в работе коллективных инвесторов – инвестиционных, страховых и пенсионных фондов и компаний, поставив их в соответствие с мировой практикой под особый контроль государства, и одновременно, создав им условия для эффективного инвестирования накопленных средств в экономику России.

В развитие и во исполнение Программы необходимо разработать и принять федеральные законы о доверительном управлении, об обществах взаимного страхования и кредитных союзах, о рынке производных финансовых инструментов, главу Налогового кодекса РФ о налогообложении капитала и операций с ним.

Кроме того, было бы полезно на основе такой Программы ежегодно разрабатывать и утверждать на уровне Правительства Российской Федерации «Основные направления инвестиционной политики в Российской Федерации», формулирующие приоритеты и механизмы реализации инвестиционной политики на очередной год.

Основной задачей также является создание и поддержание условий для прироста частных инвестиций в реальный сектор экономики, который бы полностью удовлетворял спросу рынка на инвестиционные ресурсы.

Приоритетами государственной инвестиционной политики в этих условиях будут содействие коренной модернизации производства и его структурной перестройке, повышению конкурентоспособности обрабатывающего сектора промышленности, ускоренному инвестиционному развитию секторов «новой экономики», прежде всего становлению инновационных и информационных отраслей, формированию нового технологического облика национального хозяйства.

Достижение указанных целей государственной инвестиционной политики требует осуществления комплекса мер по созданию благоприятного инвестиционного климата в стране, поддержке инвестиционных инициатив рыночного сектора экономики, формированию законодательных и институциональных условий хозяйственной деятельности частных инвесторов, адекватных современным требованиям рынка.

В качестве основных принципов политики государства в инвестиционной сфере, по мнению ТПП России, должны рассматриваться следующие положения:

- усиление роли государства как гаранта поддержания благоприятного режима финансово-хозяйственной деятельности инвесторов;
- публичность инвестиционной политики;
- создание равных конкурентных условий хозяйственной деятельности всем инвесторам независимо от формы собственности, отказ от практики избыточного вмешательства в дела бизнеса;

- устранение противоречий нормативно-законодательной базы инвестиционной деятельности, снятие барьеров входа на рынок капиталов;
- создание условий наращивания инвестиционного потенциала российских предприятий путем осуществления программ их реструктуризации, снижения налогового бремени, совершенствования амортизационной политики;
- предоставление льгот для ввоза в Россию современного технологического оборудования для модернизации предприятий.

1.15.3. Предложения по совершенствованию законодательства

Совершенствование нормативной правовой базы по привлечению инвестиций предусматривает:

- ограничение ведомственного нормотворчества;
- проведение ревизии существующих нормативных правовых актов и ведомственных документов, регламентирующих инвестиционную деятельность, с последующим внесением точечных эффективных изменений.

ТПП России выделяет следующие основные направления совершенствования законодательства об инвестициях.

1. Прежде всего, следует отметить важность более широкого использования механизмов государственно-частного партнерства. Ключевым ограничением в использовании механизмов государственно-частного партнерства является отсутствие достаточных организационных механизмов и необходимой нормативной правовой базы. В рамках федерального бюджета с целью финансирования крупных инфраструктурных проектов на долевой основе совместно с частным бизнесом был создан Инвестиционный фонд.

Однако получить средства Инвестиционного фонда предпринимателям довольно сложно. В этой связи необходимо, на наш взгляд, повысить прозрачность процедур отбора инвестиционных проектов, рассмотреть вопрос о снижении порогового ограничения по стоимости проекта для подачи заявки (с 5 до 2–3 млрд. рублей) на получение финансирования, установив при этом дифференциацию таких заявок по важности проекта и территориальному признаку. Необходимо также наладить процесс оказания методической помощи субъектам Российской Федерации в подготовке заявок на соискание финансирования за счет средств Инвестиционного фонда.

Также необходимо разработать новые нормативные документы методического плана, касающихся оценки инвестиционных проектов, в особенности, финансируемых на основе государственно-частного партнерства.

Реализация эффективных инвестиционных проектов является одним из важнейших условий модернизации российской экономики, перехода ее на инновационный путь развития. В этой связи существует острая потребность в разработке и утверждении соответствующего национального документа, отражающего современные принципы, методы и показатели оценки эффективности инвестиционных проектов и рекомендации по их использованию.

Действующие в настоящее время Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов (редакция, 1999 г.) и Методика расчета показателей и применения критерия эффективности инвестиционных проектов, претендующих на получение господдержки за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации (редакция 2006 г.), имеют значительные расхождения и недостаточно соответствуют потребностям деловых кругов.

В этой связи представляется целесообразным разработать единые Методические рекомендации о принципах, методах и показателях оценки эффективности инвестиционных проектов, которые будут применяться как коммерческими, так и государственными организациями и компаниями при отборе наиболее эффективных проектов для их последующего финансирования.

2. ТПП России поддержала принятие Федерального закона от 29 апреля 2008 года № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства».

В сферу действия Закона попадают учрежденные в Российской Федерации коммерческие организации – хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, к которым относятся организации, осуществляющие *виды деятельности*, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства (выполнение работ по активному воздействию на геофизические процессы и явления; деятельность, связанная с использованием возбудителей инфекционных заболеваний; размещение, сооружение, эксплуатация и вывод из эксплуатации ядерных установок; ремонт вооружения и военной техники и т.д.).

3. Необходимо реформировать налогообложение инвестиционной деятельности НДС. Из числа всех операций, осуществляемых на рынке ценных бумаг, только продажа ценных бумаг и инструментов срочных сделок освобождается от НДС. Такой ограниченный подход к определению объектов налогообложения не соответствует потребностям инвестиционных рынков. В соответствии с зарубежным опытом от НДС должны быть освобождены любые операции, предметом которых являются ценные бумаги и производные от них, в т.ч. операции связанные с их учетом и хранением. Тем самым операции с ценными бумагами будут приравнены к операциям с денежными средствами, как таковыми, уравнивая их инвестиционные возможности.

Кроме того, необходимо рассмотреть возможность освобождения инвестиционных фондов от уплаты НДС по любым своим операциям, связанным с приобретением ими товаров и услуг в связи с осуществлением инвестиционной деятельности. Дело в том, что вся деятельность инвестиционного фонда заключается в размещении выпускаемых ценных бумаг, приобретении за счет привлеченных ресурсов объектов инвестирования, а также выплате дохода инвестора. Уплата НДС может осуществляться фондом только за счет инвестиционных резервов, т.е. НДС является здесь налогом на расходы инвестиционного фонда, который он лишен возможности возместить.

4. Налоговым кодексом Российской Федерации установлен порядок налогообложения дивидендов и иных текущих доходов инвесторов, при котором соответствующий налог (на прибыль или доход) выплачивается, фактически, несколько раз. Первый раз – в составе прибыли эмитента ценных бумаг, далее – в составе прибыли институционального инвестора, и, наконец, в составе прибыли или дохода вкладчика институционального инвестора. Со стороны источников выплаты дивидендов или процентов по облигациям они могут рассматриваться в качестве платы за пользование капиталом, но в отличие от банков инвестиционные фонды не вправе относить их на расходы.

5. В целях совершенствования и развития правового обеспечения инвестиционного процесса необходимо разработать Положение «Об инвестиционной деятельности в муниципальных образованиях», что обусловлено необходимостью усиления и конкретизации положений действующих федеральных и региональных законов. Указанное положение должно включать разделы, регулирующие процедурные вопросы инвестиционных процессов, стимулирующие создание рыночных инструментов в виде страхования инвестиций, более широкого применения промышленного лизинга, мер, направленных на привлечение дополнительных инвестиционных ресурсов.

6. Следует разработать законодательные предложения по созданию «одного окна» для инвесторов при получении разрешительной документации на реализацию инвестиционных проектов, а также при проведении проверок деятельности инвесторов.

При этом целесообразно использовать опыт особых экономических зон, для которых разрабатывается специальный регламент комплексных проверок. В проекте регламента указано, что по каждой ОЭЗ составляются перспективные планы проверок и проверяющие от различных организаций заранее объединяются в одну бригаду. При этом заложен принцип однократности проверки, которая может длиться не более двух недель в год. Осуществляться могут только плановые комплексные проверки. Внеплановые проверки разрешены лишь в случае выявления нарушений. Если эти нарушения не устранены после двух внеплановых проверок, то инвестор может быть лишен статуса резидента по суду.

Определенные положительные тенденции наметились в снижении административных барьеров при проектировании и строительстве жилых зданий и других городских сооружений.⁷

7. Представляется целесообразным разработать поправки в Федеральный закон «Об инвестиционных фондах» в части уточнения правовых норм, регулирующих деятельность венчурных инвестиционных фондов и частных инвесторов «бизнес-ангелов».

Создание венчурных инвестиционных фондов с участием государственных средств, практикуемое Минэкономразвития России (региональные венчурные фонды, Российская венчурная компания), опирается на существующее российское законодательство, а именно на Федеральный закон «Об инвестиционных фондах» в части закрытых паевых фондов (ЗПИФы).

Вместе с тем, следует отметить, что выбор ЗПИФов в качестве организационно-правовой формы венчурных фондов обусловлен не столько их достоинством с точки зрения вложения венчурного капитала, сколько отсутствием других, более подходящих для государства, вариантов в российском законодательстве. В этой связи необходимо внести поправки в Закон «Об инвестиционных фондах» с тем, чтобы сделать ЗПИФы максимально удобными для вложения частного капитала в инновационные компании.

8. Следует разрабатывать модельное инвестиционное законодательство для субъектов Российской Федерации, которое могло бы стать одним из важных направлений работы по оказанию содействия регионам.

Список проектов законодательных актов, подлежащих разработке и принятию:

№	Наименование	Состояние
1.	«О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об инвестиционных фондах» (в части уточнения правовых норм, регулирующих деятельность частных инвесторов и венчурных инвестиционных фондов)	требует разработки
2.	«О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (в части создания паевых инвестиционных фондов драгоценных металлов)	требует разработки
3.	«О внесении изменений в Федеральный закон «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования»	требует разработки
4.	«О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса РФ» (в части стимулирования инвестиционной деятельности и снижения налоговой нагрузки)	требует разработки

1.16. Законодательство о техническом регулировании

1.16.1. Оценка ситуации и основные итоги работы ТПП России

Реформа системы технического регулирования предполагает замену многочисленных ГОСТов, РОСТов, ОСТов, СНИПов, СанПиНов, ТУ и других ведомственных актов на технические регламенты, устанавливающие обязательные для исполнения требования по обеспечению безопасности, и на национальные стандарты, содержащие добровольные требования. Реформа системы технического регулирования предусматривает замену огромного количества существовавших еще со времен Советского Союза норм и требований к продукции и процессам ее производства и обращения современной системой контроля качества и безопасности, соответствующей международным стандартам.

⁷ Сокращение количества согласований и экспертиз проектной документации, предшествующих выдаче разрешения на строительство с 45–60 до 5–7.

Начало кардинальной реформе системы отечественных стандартов, норм, правил и нормативов положил Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (далее – Закон), вступивший в силу с 1 июля 2003 г. По масштабности происходящих перемен это одно из самых значимых событий в стране.

Закон направлен на создание современной правовой системы технического регулирования, формирование таких отношений бизнеса и государства в этой сфере, которые реально способны обеспечивать повышение конкурентоспособности российской экономики и устранение административных барьеров. С одной стороны, Закон чрезвычайно важен в качестве рамочного документа. С другой стороны, в его рамках сделана первая попытка упорядочить процесс принятия решений в сфере регулирования предпринимательской деятельности, сделать его максимально прозрачным и минимизировать ведомственное нормотворчество, создающее порой препятствия развитию предпринимательства. В идеале реализация реформы технического регулирования должна вести как к снижению административного давления на бизнес, так и к повышению конкурентоспособности российской экономики.

Закон имеет огромное социально-экономическое значение, поскольку направлен на установление правил государственного регулирования требований к продукции, включая товары народного потребления, связанных с ней процессов, а также работ и услуг в интересах потребителей. Наряду с этим, он предусматривает процесс деbüroкратизации экономики, освобождение предпринимателей от мелочной опеки органов исполнительной власти, кардинальное повышение уровня правового регулирования в важной сфере деятельности.

Давая общую оценку содержанию Закона, необходимо отметить, что его цель, прежде всего, устранить еще имеющиеся остатки методов административного управления экономикой в части регулирования требований к продукции (работам, услугам), процессам ее производства и использования. Закон устанавливает принципиально новую систему государственного нормирования в данной области, систему нормативной документации, коренным образом меняет роль и значение стандартизации и стандартов, вносит ясность во многие понятия, порядок функционирования различных институтов в данной области, включая организацию государственного контроля, кардинально меняет порядок установления требований к проведению работ и оказанию услуг.

Закон является комплексным федеральным актом и устанавливает на основе Конституции Российской Федерации:

- порядок разработки, принятия, применения и исполнения общеобязательных государственных требований к продукции, процессам ее производства, эксплуатации (использования), хранения, перевозки, реализации и утилизации;
- порядок осуществления тех же процедур в отношении необязательных требований к указанным объектам, а также к работам и услугам;
- систему нормативных и рекомендательных актов, в которых закрепляются соответствующие требования к регулируемым объектам;
- порядок осуществления работ по стандартизации регулируемых объектов;
- порядок подтверждения соответствия регулируемых объектов обязательным или необязательным требованиям;
- порядок организации и осуществления государственного контроля (надзора) за соблюдением общеобязательных требований к регулируемым объектам;
- порядок информации и финансирования работ в регулируемой области.

Основная цель Закона – создание новой системы нормативных документов: обязательных технических регламентов, которые будут содержать только требования к безопасности, и добровольных стандартов, перечень требований которых не ограничен.

Закон кардинально изменил всю систему технических требований, порядок их разработки и утверждения, порядок осуществления государственного контроля и подтверждения соответствия требованиям обязательных и добровольных норм. Он подчеркнул свою приоритетную значимость в вопросах технического регулирования, является базовым нормативным правовым актом в регулируемой сфере, а все остальные федеральные законы и иные нормативные

правовые акты Российской Федерации должны быть приняты в соответствии с его нормами. Кроме того, в нем подчеркивается необходимость приведения в соответствие с Законом положений всех ранее принятых законодательных и иных нормативных правовых актов.

До принятия этого Закона правовое регулирование в области разработки, принятия, исполнения и осуществления контроля соблюдения обязательных требований осуществлялось множеством законов и подзаконных актов. Закон предназначен заменить законы «О сертификации продукции и услуг» и «О стандартизации», которые признаны утратившими силу в соответствии со статьей 47 Закона. Надлежит внести изменения в ряд других законов.

На правительственном уровне утверждались правила проведения уничтожения опасной продукции, правила проведения сертификации, регулировались вопросы организации государственного контроля, проведения экспертизы товаров, защиты потребительского рынка от проникновения опасных импортных товаров и т.п.

Во исполнение Закона Правительство РФ приняло ряд постановлений:

- об образовании Правительственной комиссии по техническому регулированию (от 1 марта 2005 г. № 97);
- об утверждении положений о федеральном информационном фонде технических регламентов и стандартов и единой информационной системе по техническому регулированию (от 15 августа 2003 г. № 500);
- о создании и деятельности экспертных комиссий по техническому регулированию (от 21 августа 2003 г. № 513);
- об опубликовании и размере платы за опубликование документов о разработке, обсуждении и экспертной оценке проектов технических регламентов, проектов законодательных актов о технических регламентах (5 ноября 2003 г. № 673);
- об утверждении Положения о Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии (от 17 июня 2004 г. № 294);
- об утверждении Правил финансирования за счет средств федерального бюджета расходов в области технического регулирования (от 15 декабря 2004 г. № 791) и другие.

Закон ориентирован на создание условий, максимально приближенных к тем, которые регулируют рынок в промышленно развитых странах, когда изготовитель обязательно должен следовать только техническим регламентам, а стандарты применяются добровольно – прежде всего, для обеспечения кооперации и совместимости форматов производимой продукции и процессов в технологически сложных отраслях – связь, информатика, машиностроение и т.п.

До принятия Закона в России существовала нормативно-техническая база, содержащая, как подсчитали специалисты, около 170.000 документов, в их числе свыше 25.000 государственных стандартов, а также отраслевых стандартов, норм и правил, методических материалов, указаний и т.п. Они включали в себя обязательные нормы по качеству исполнения различных видов продукции, в том числе с точки зрения ее безопасности для пользователя и окружающей среды, нормы и правила, обеспечивавшие единство и требуемую точность измерения физических величин и различных характеристик продукции, правила и способы сертификации продукции и др.

В этой базе был сконцентрирован громадный опыт развития советской экономики и техники, в том числе ракетно-космической отрасли, в которой использовалось около 16.000 документов, и авиапромышленности – более 20.000 документов. Причем, требования к качеству исполнения и безопасности продукции действительно нередко превышали зарубежные.

Прежде в среднем каждые 5 лет эти документы обновлялись с учетом прогресса науки, технологий и техники. Но за последние 15 лет эта работа во многом свернулась, что объективно вызвано распадом производственных цепочек межотраслевой кооперации и прекращением выпуска сложной продукции в наукоемких отраслях (таких как радиоэлектроника, станкостроение и др.). Соответственно закрылись или сузили сферу деятельности многие институты, занимавшиеся стандартизацией и метрологией, значительно уменьшилась востребованность в обновленных и новых стандартах.

Одним из ключевых моментов законопроекта является процедура разработки технического регламента, когда его разработчиком могло выступить любое лицо, и любой технический

регламент до его принятия должен был пройти процедуру публичного обсуждения в течение не менее двух месяцев. Процедура принятия технического регламента федеральным законом в трех чтениях также обеспечивала максимальную степень публичности обсуждения. По сути, технический регламент становился соглашением между производителем, обществом и государством о том, какой уровень безопасности продукции или процессов производства общество считает приемлемым при существующем уровне развития техники и технологии. Еще одним из ключевых пунктов Закона был перенос системы государственного надзора с «до – рыночного» контроля на контроль «на рынке». При этом ответственность перекладывалась на производителя, который должен был самостоятельно обеспечить безопасность своей продукции, государство же брало на себя функции проверки соответствия продукции на стадии обращения.

Закон предусматривает принятие следующих первоочередных технических регламентов, которые должны быть приняты до 1 января 2010 года:

- о безопасности машин и оборудования;
- о безопасности низковольтного оборудования;
- о безопасности строительных материалов и изделий;
- о безопасности зданий и сооружений;
- о безопасности лекарственных средств;
- о безопасности лифтов;
- о безопасности электрических станций и сетей;
- о безопасности оборудования, работающего под избыточным давлением;
- об электромагнитной совместимости;
- о безопасности колесных транспортных средств;
- о безопасности изделий медицинского назначения;
- о безопасности средств индивидуальной защиты;
- о безопасности химической продукции;
- о безопасности пищевых продуктов;
- о безопасности аппаратов, работающих на газообразном топливе;
- о безопасности оборудования для работы во взрывоопасных средах;
- о безопасности упаковки.

11 января 2010 года вступил в силу Федеральный закон «**О внесении изменений в Федеральный закон «О техническом регулировании»**». Данный закон принят в целях расширения возможностей использования международных документов в области технического регулирования и предоставления полномочий по принятию технических регламентов федеральному органу исполнительной власти.

Закон направлен на создание условий для ускоренного обновления нормативно-технической базы, устанавливающей обязательные требования к продукции и процессам. Предметом является совершенствование механизма технического регулирования в России в целях создания условий для ускоренного обновления нормативно-технической базы, устанавливающей обязательные требования к продукции и процессам. Законом предусматриваются следующие изменения в сфере технического регулирования:

- законодательное закрепление возможности признания и заимствования лучших мировых стандартов в целях их применения в России. При этом устанавливается, что международные, региональные и иностранные регламенты и стандарты, своды правил, зарегистрированные в Федеральном информационном фонде технических регламентов и стандартов, относятся к документам в области стандартизации, используемым на территории Российской Федерации. Допуск зарубежных стандартов осуществляется в разрешительном (регистрация стандарта, осуществляемая национальным органом по стандартизации) и уведомительном порядке (учет стандарта в Федеральном информационном фонде технических регламентов и стандартов);
- введение двух применяемых по выбору заявителя, режимов технического регулирования, один из которых основан на требованиях российских стандартов, другой – на требованиях иностранных технических регламентов и стандартов;

- расширение полномочий Правительства РФ и федерального органа исполнительной власти по техническому регулированию по формированию современной нормативно-правовой базы в области технического регулирования. Принятия технического регламента не только федеральным законом и постановлением Правительства Российской Федерации, но и нормативным правовым актом федерального органа исполнительной власти по техническому регулированию.

На основании предложения ТПП России и других предпринимательских объединений в Закон включено правило, согласно которому устанавливается, что вместе с документами, необходимыми для регистрации стандарта или свода правил в Федеральном информационном фонде технических регламентов и стандартов, в национальный орган по стандартизации также **могут быть представлены заключения** общероссийских общественных организаций предпринимателей, **Торгово-промышленной палаты Российской Федерации.**

В настоящее время федеральными законами приняты следующие технические регламенты:

- Технический регламент на табачную продукцию (Федеральный закон от 22 декабря 2008 года № 268-ФЗ),
- Технический регламент на соковую продукцию из фруктов и овощей (Федеральный закон от 27 октября 2008 года № 178-ФЗ),
- Технический регламент о требованиях пожарной безопасности (Федеральный закон от 22 июля 2008 года № 123-ФЗ),
- Технический регламент на масложировую продукцию (Федеральный закон от 24 июня 2008 года № 90-ФЗ),
- Технический регламент на молоко и молочную продукцию (Федеральный закон от 12 июня 2008 года № 88-ФЗ).

2. Указами Президента Российской Федерации до настоящего времени не было принято ни одного технического регламента.

3. Постановлениями Правительства Российской Федерации приняты следующие технические регламенты:

- о безопасности лифтов (постановление от 2 октября 2009 г. № 782),
- о безопасности машин и оборудования (постановление от 15 сентября 2009 г. № 753),
- о безопасности колесных транспортных средств (постановление от 10 сентября 2009 г. № 720),
- о безопасности продукции, предназначенной для детей и подростков (постановление от 7 апреля 2009 г. № 307),
- о требованиях к автомобильному и авиационному бензину, дизельному и судовому топливу, топливу для реактивных двигателей и топочному мазуту (постановление от 27 февраля 2008 г. № 118),
- специальный технический регламент «О требованиях к выбросам автомобильной техникой, выпускаемой в обращение на территории Российской Федерации, вредных (загрязняющих) веществ» (постановление от 12 октября 2005 г. № 609).

В 2008 г. в Государственную Думу внесены следующие проекты федеральных законов:

- «Технический регламент на пищевую продукцию в части ее маркировки» (№ 30217-5),
- «Технический регламент «О требованиях к безопасности домашнего газового оборудования» (№ 80121-5),
- «Технический регламент о безопасности электрических и тепловых сетей и электрических станций (в том числе с комбинированной выработкой электрической и тепловой энергии), котельных, энергопринимающих устройств и теплопринимающих установок» (№ 118971-5),
- «Технический регламент «О безопасности высоковольтного оборудования» (№ 119004-5),
- «Технический регламент «О безопасности электроустановок» (№ 119016-5),
- «Технический регламент о безопасности низковольтного оборудования» (№ 122838-5),
- «О требованиях к программно-аппаратным средствам учета потребления коммунальных ресурсов в жилищно-коммунальном хозяйстве» (№ 130156-5).

В 2009 году в Государственную Думу внесены следующие проекты федеральных законов:

- «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» (№ 177567-5),
- «Технический регламент на пивоваренную продукцию» (№ 189885-5),
- «Технический регламент «О безопасности строительных материалов и изделий» (192544-5),
- «Технический регламент о безопасности холодильных систем, установок, машин и агрегатов» (№ 219374-5),
- «Технический регламент «О безопасности химической продукции» (№ 261818-5),
- «Технический регламент «Об электромагнитной совместимости» (№ 261829-5),
- «Технический регламент «О безопасности упаковки» (№ 261845-5),
- «Технический регламент о безопасности оборудования, работающего под избыточным давлением» (№ 282757-5),
- «Технический регламент «О безопасности изделий медицинского назначения» (№ 286942-5).

Важнейшие технические регламенты (например, «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», «Технический регламент о безопасности холодильных систем, установок, машин и агрегатов»), имеющие значение для всех участников делового оборота, направлялись ТПП России в порядке информирования, а также для сбора и последующего учета замечаний и предложений, по всей системе Палаты.

Представители ТПП России, в том числе Департамента по законодательству, принимали участие в обсуждении проектов технических регламентов на различных «площадках» (например, представитель Департамента участвовал в заседании экспертного совета по обсуждению Технического регламента о безопасности холодильных систем, установок, машин и агрегатов).

1.16.2. Наиболее актуальные задачи и проблемы, подлежащие решению

Несмотря на то, что Федеральный закон «О техническом регулировании» вступил в силу более 7 лет назад, ряд ученых и специалистов продолжают высказывать сомнения о целесообразности его принятия, обусловленные множеством обстоятельств:

- недостаточно обоснованной и опасной экспансией во многие сферы экономики, регулируемые другими нормативными правовыми актами, что уже вносит хаос в эти сферы;
- подменой и неверным толкованием многих устоявшихся норм и понятий, чем, в частности, допускается возможность строительства опасных объектов и производства опасной продукции и их эксплуатации;
- надуманностью технических регламентов и их статуса федеральных законов;
- запретом корректировки норм безопасности продукции до принятия соответствующих технических регламентов, что ведет к снижению конкурентоспособности отечественной продукции и ее отставанию от зарубежных изделий, росту импорта опасных товаров и диверсиям на внутреннем рынке;
- включением в нормы закона объектов, не отвечающих его же целям. Это обеспечение ядерной и радиационной безопасности, санитарные и ветеринарные мероприятия, социальные стандарты, стандарты по охране труда, строительные объекты, оборонная продукция и единство измерений. В случае единства измерений ликвидируется вся отечественная система метрологического обеспечения, начиная с эталонов, что угрожает безопасности, в том числе, транспортных систем, а также обороноспособности страны;
- отсутствием методологической базы для реализации Закона, а создать ее объективно невозможно, что ведет к самоуправству при разработке технических регламентов;
- ничем не обоснованной добровольностью использования стандартов в части, не касающейся норм безопасности, что недопустимо при кризисном состоянии экономики;
- ликвидацией отраслевой и межотраслевой нормативно-технической документации, что ведет к развалу кооперационного производства сложной техники и технических комплексов, а также продукции двойного назначения, в частности, авиации;

- существенным и преждевременным снижением государственного контроля качества и безопасности продукции, притом, что в законодательстве (административное и уголовное право) отсутствуют какие-либо меры наказания за выпуск и продажу опасной продукции, не соответствующей техническим регламентам;
- допустимостью разработок технических регламентов любыми лицами без учета их профессионализма в соответствующих областях знаний и возможными вследствие этого конфликтами интересов. Это чревато производством низкокачественной продукции и недобросовестной конкуренцией;
- несоответствием, вопреки требованиям Закона, многих его ключевых положений Соглашению по техническим барьерам в торговле ВТО, а также международным договорам, соглашениям и конвенциям, к которым присоединилась или которые подписала Россия, в сферах регулирования различных видов деятельности, в частности, авиаперевозок, атомной энергетики и др.;
- отсутствием доказательств экономической целесообразности Закона для страны.

В соответствии с Законом технические регламенты могут приниматься в виде федерального закона либо постановления Правительства РФ, либо указа Президента РФ.

Введение в действие технических регламентов в особых случаях указом Президента Российской Федерации или постановлением Правительства Российской Федерации, по мнению некоторых ученых и специалистов, значительно упрощает процедуры принятия технических регламентов, сокращает сроки введения их в действие. Prestиж технического регламента от этого не страдает, поскольку указанные акты, хотя и являются подзаконными, обладают достаточно высокой юридической силой и обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации.

Кроме того, в настоящее время никак не решен законодательно вопрос эффективности существующих механизмов оценки соответствия продукции требованиям технических регламентов при допуске ее на рынок.

1.16.3. Предложения по совершенствованию законодательства

Прошло семь лет с момента вступления в силу Закона.

Опыт разработки проектов технических регламентов и применения отдельных положений Закона на практике выявили необходимость срочной его корректировки.

Также заслуживает изучения зарубежный опыт передачи прав текущего технического надзора саморегулируемым отраслевым объединениям с условием обязательного членства для осуществления соответствующего вида деятельности, несущим солидарную ответственность за причинение вреда и законодательно наделенных механизмами принуждения членов профессионального сообщества к повышению уровня безопасности продукции и процессов производства. Права государственного надзора при этом ограничиваются случаями расследования аварий и причинения вреда, а также за фактом участия в деятельности саморегулируемых организаций.

Помимо этого, до вступления в силу технического регламента полномочия по выпуску «сводов правил», которые будут выполнять функции национальных стандартов, передаются министерствам и ведомствам. С учетом сложившейся практики, это создает возможность принуждения малого и среднего бизнеса к проведению соответствия требованиям технических регламентов в форме «добровольно-принудительной» сертификации, оплачиваемой по договору в размере, устанавливаемом органом по сертификации, так как на основании этого же закона орган по сертификации может сам устанавливать стоимость работ.

Следующим моментом, который настораживает, является исключение из сферы действия Закона стандартов, инструкций и правил в сфере охраны труда. Процессы производства, эксплуатации, хранения, перевозки и утилизации создают риски причинения вреда людям, участвующим в этих процессах. И, следовательно, возникает острая необходимость в установке обязательных требований, обеспечивающих безопасность людей.

Складывающаяся ситуация с практической реализацией Закона, вопросы, связанные с ускорением разработки и принятия качественных технических регламентов, неоднократно поднимались различными Комитетами ТПП России и другими структурами ТПП России на своих заседаниях, конференциях, региональных совещаниях и «круглых столах» с участием общественных профессиональных объединений.

Организаторы и участники подобных заседаний, конференций и совещаний, журналисты, специалисты и иные авторы различных публикаций в СМИ предлагают при продолжении совершенствования разработки технических регламентов больше внимания обращать на:

- планомерный анализ и контроль исполнения требований закона, в том числе пресечение практики его нарушений;
- определение в качестве первоочередных задач разработки общих технических регламентов, что позволит в некоторой степени избежать ненужных попыток повторения данных требований в специальных технических регламентах;
- сокращение избыточных требований и административных барьеров на пути развития предпринимательства;
- централизованную работу в отношении оценки недостатков закона и оперативной подготовки необходимых поправок в него с целью конкретизации отдельных норм;
- активное участие ученых и специалистов различного профиля в рабочих группах по подготовке проектов технических регламентов и деятельности комиссий по экспертизе данных проектов;
- осуществление планомерной просветительской и информационной работы, как среди органов государственной власти, так и среди участников рынка с целью закрепления идеологии закона и задач реформы;
- концентрацию научных ресурсов заинтересованных органов исполнительной власти на разработке и своевременном представлении для принятия и утверждения нормативных правовых актов, устанавливающих процедурные вопросы применения правовых норм, с тем чтобы сократить срок переходного периода и ускорить применение важного Закона в экономике;
- изменение процедуры рассмотрения технических регламентов в Правительстве РФ.

Поддерживая и в дальнейшем позицию Правительства России о необходимости кардинального ускорения реформы технического регулирования, по мнению ТПП России, необходимо в законотворческой, правоприменительной и предпринимательской деятельности исходить из следующих принципов:

- сфера действия Закона не сводится только к вопросам международной торговли отдельными категориями товаров; исключение из сферы реформы проблем регулирования безопасности производства, взаимодействия предприятий с государственными надзорами ведет к сохранению основных избыточных административных барьеров и снижает конкурентоспособность отечественных товаропроизводителей, как на внешнем, так и на внутреннем рынке;
- требуется объективно проанализировать и устранить истинные причины торможения реформы, по которым практически готовые технические регламенты месяцами отлеживаются в ведомственных инстанциях на многочисленных согласованиях с нарушением всех установленных сроков и процедур;
- обсудить возможность и целесообразность созыва и проведения Всероссийского совещания по проблемам реформы технического регулирования;
- необходимо реальное ускорение реформы, достичь которого возможно не только за счет совершенствования закона, но и за счет совершенствования исполнительской дисциплины ведомств, устранения конфликта интересов, имеющего место в деятельности нормирующих и контрольно-надзорных органов;
- недопустимо ограничение участия предпринимательского сообщества в разработке законодательства о техническом регулировании, создание дополнительных факторов давления на бизнес и условий для формирования новых коррупционных схем.

Важнейшим условием социально-экономического развития страны, обеспечения безопасности граждан, общества и государства, повышения качества и конкурентоспособности товаров, работ и услуг, научно-технического прогресса, является обеспечение единства измерений.

Принят и действует Федеральный закон от 26 июня 2008 года № 102-ФЗ «Об обеспечении единства измерений». Ко второму чтению ТПП России направлялись поправки, 20 из которых были приняты. В частности, из текста законопроекта исключено положение, в соответствии с которым «обжалование действий (бездействий) должностных лиц не приостанавливает реализацию их предписаний». Закон, прежде всего, направлен на сужение сферы государственного регулирования в области обеспечения единства измерений; отмену лицензирования деятельности юридических и физических лиц по изготовлению и ремонту средств измерений; создание Федерального информационного фонда в области обеспечения единства измерений. Закон устранил пробелы законодательства в части правового регулирования проведения метрологической экспертизы, создает основу для честной торговли на внутреннем и международном рынках. Международное взаимное признание измерительных возможностей страны является важным фактором для устранения технических барьеров в торговле и участия в многосторонних торговых соглашениях.

Список проектов законодательных актов, подлежащих разработке и принятию:

№	Наименование	Состояние
1.	«О стандартизации в Российской Федерации»	требует разработки
2.	«О внесении изменений в Федеральный закон «О техническом регулировании» (в части распространения его требований на деятельность всех видов транспорта, энергетического, горнодобывающего и металлургического производства)	требует разработки
3.	«О внесении изменений в Федеральный закон «О техническом регулировании» (в части приведения его в соответствии с положениями международных договоров, соглашений и конвенций, связанных техническими барьерами в торговле ВТО, авиаперевозками, атомной энергетикой и др.)	требует разработки
4.	«О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс РФ об административной ответственности» (в части установления ответственности за выпуск и продажу опасной продукции, не соответствующей техническим регламентам)	требует разработки
5.	«Об аккредитации в области оценки соответствия»	требует разработки

1.17. Законодательство о рекламе

1.17.1. Оценка ситуации и основные итоги работы ТПП России

Основной вехой в обновлении законодательства о рекламе за последние несколько лет стало принятие Федерального закона от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ «О рекламе». Данный Закон устанавливает достаточно эффективное регулирование отношений в сфере рекламы и направлен на развитие рынков товаров, работ и услуг на основе соблюдения принципов добросовестной конкуренции, на обеспечение в Российской Федерации единства экономического пространства, реализацию права потребителей на получение добросовестной и достоверной рекламы, предупреждение нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе, а также пресечение фактов ненадлежащей рекламы.

Торгово-промышленная палата России принимала активное участие в работе над Законом. На площадке ТПП России проходило обсуждение текста законопроекта, необходимых из-

менений, а также последствий его принятия. В тексте принятого Федерального закона был учтен ряд предложений и поправок Палаты. В частности, Закон уточняет формы недобросовестной рекламы, а также включает в их число рекламу, которая направлена на продвижение товара, в отношении рекламы которого установлены специальные требования или ограничения, если она осуществляется под видом рекламы другого товара, а также рекламу, являющуюся актом недобросовестной конкуренции.

В последнее время в сфере рекламы принимаются законодательные меры, имеющие социальную направленность. Так, в декабре 2009 года был принят Федеральный закон «О внесении изменений в статью 24 Федерального закона «О рекламе» (в части рекламы медицинских услуг). Законом предлагается в статье 24 Федерального закона «О рекламе» ввести предупредительную надпись, которая должна указывать на реальные последствия искусственного прерывания беременности, а именно на то, что это может явиться причиной бесплодия женщины. Предполагается, что это должно повлечь уменьшение количества аборт.

В декабре 2009 года принят Федеральный закон «О внесении изменений в статьи 14, 33, 36 Федерального закона «О рекламе» (в части регулирования порядка заключения договоров на оказание услуг по распространению рекламы). Закон направлен на введение ограничения возможности телеканалов, являющихся федеральными, то есть осуществляющих эфирное телевидение на территории более пяти субъектов Российской Федерации, заключать договоры на распространение рекламы с лицами, занимающими преимущественное положение в сфере распространения телевизионной рекламы. Под лицом, занимающим преимущественное положение в сфере распространения телевизионной рекламы, в законопроекте понимается лицо, доля которого в этой сфере превышает тридцать пять процентов. Указанные Законы поддержаны ТПП России.

Несмотря на то, что принятие Федерального закона «О рекламе» стало важным шагом в построении цивилизованного рынка товаров и услуг, формировании более совершенной законодательной базы в данной сфере, многие вопросы остаются нерешенными. К таким вопросам относятся, в частности, размещение рекламы пива и алкогольных напитков в теле- и радиопрограммах, недостаточное законодательное урегулирование рекламы, размещаемой в сети Интернет, и др.

ТПП России активно участвует в решении данных проблем, организуя и проводя различные форумы, круглые столы, конференции, разрабатывая соответствующие законодательные предложения.

1.17.2. Наиболее актуальные задачи и проблемы, подлежащие решению

Важнейшей проблемой остается размещение рекламы пива в теле- и радиопрограммах. Данный вопрос носит ярко выраженный социально-этический аспект. В условиях ухудшения демографической ситуации, сокращения численности трудоспособного населения, распространения детского и молодежного алкоголизма критически важно установить жесткие ограничения на рекламу пива и напитков, изготовленных на его основе, вплоть до полного запрета. Особую роль в распространении пивного алкоголизма играет агрессивная рекламная кампания производителей пива. Несмотря на существующие законодательные ограничения времени трансляции рекламы пива на телевидении и радио, весь вечерне-ночной эфир переполнен рекламными роликами пива. Рекламные ролики пива ориентированы в основном на молодое поколение и основываются на ложных утверждениях, что употребление пива способствует легкости общения, делает жизнь легче и проще, создает у подростков на подсознательном уровне ощущение собственной значимости.

Большие дискуссии в медиа-сообществе вызвал новый порядок размещения рекламы в телепрограммах. Согласно положениям Федерального закона «О рекламе», объем рекламы в телепрограммах не может превышать 20% времени вещания в течение часа с 1 июля 2006 года и 15% времени вещания в течение часа с 1 января 2008 года. Продолжительность рекламного блока не может превышать 4 минут. Особый порядок устанавливается для спонсорской ре-

кламы, которая может размещаться непосредственно в начале и непосредственно перед окончанием передачи. Спортивные соревнования могут прерываться рекламой только в перерывах в ходе соревнования или во время остановок. Отдельный запрет установлен на распространение рекламы в дни траура, объявленные на территории Российской Федерации. В ТПП России неоднократно проводились «круглые столы» с участием как представителей рекламного бизнеса, так и регулирующих государственных органов, посвященные, в том числе, экономическим последствиям указанных изменений объема телерекламы. В то же время в ТПП России присутствует понимание того, что в данном вопросе экономические интересы участников рынка не могут превалировать над проблемами этического и эстетического характера.

К сожалению, в Федеральном законе «О рекламе» не урегулированы отношения участников рынка размещения рекламы в сети Интернет. Достаточно быстрое внедрение Интернета в регионах Российской Федерации, в том числе в сельской местности, влечет все большее увеличение заинтересованности предпринимателей в использовании Интернета для рекламы товаров и услуг. Отдельным блоком можно выделить активный рост такого направления в распространении рекламы, как реклама посредством направления электронных рекламных писем. Таким образом, необходимо обеспечить законодательную защиту потребителей от недостоверной, недобросовестной, ненадлежащей рекламы в сети Интернет.

Федеральный закон «О рекламе» ввел ряд необходимых для нормального функционирования рекламной отрасли положений. Вместе с тем, до сих пор отсутствуют санкции за несоблюдение указанных требований Федерального закона. В целях предупреждения возможных нарушений и усиления административной ответственности за нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе необходимо внести соответствующие изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части правонарушений в сфере рекламы).

Также в Федеральном законе «О рекламе» отсутствует ряд важнейших норм, устанавливающих существенные для потребителей требования к рекламе:

- отсутствуют требования по идентификации рекламы, то есть распознаваемости рекламы потребителями непосредственно в момент ее восприятия без специальных технических средств и специальных знаний. Требование об обязательной пометке «на правах рекламы» в отношении рекламы оставлено только для СМИ, и то лишь в отношении текстовой рекламы (статья 16 Федерального закона). Это может привести к широкому распространению рекламы в завуалированной форме (в виде редакционных, авторских, информационно-материалов, различных рейтингов и пр.), что, по мнению ТПП России, будет нарушать права потребителей на распознаваемость рекламы, а также способствовать уходу СМИ от налогообложения доходов за распространение такой рекламы;
- отсутствуют общие требования к этичности рекламы, за исключением нормы о чести, достоинстве и деловой репутации;
- отсутствует запрет на недопущение использования образов несовершеннолетних при рекламе товаров, не предназначенных непосредственно для них (за исключением отдельных видов товаров).

В Федеральном законе «О рекламе» необходимо установить комплекс мер по регулированию отношений участников рекламного рынка в сети Интернет. Большинство отношений, возникающих между пользователями Интернета, не носит коммерческого, возмездного характера, что способствует поддержанию эффективности норм и правил неюридического характера. Но развитие коммерческих отношений потребует детальной проработки правил, направленных на защиту потребителей от недостоверной, недобросовестной, ненадлежащей рекламы, путем изменения существующих или разработки новых законодательных актов о рекламе.

Федеральным законом «О рекламе» введен запрет на использование транспортных средств исключительно или преимущественно в качестве передвижных рекламных конструкций (пункт 2 статьи 20). Некоторые представители рекламного сообщества не согласны с введением такого запрета. В качестве аргументов приводятся различные доводы, в частности о том, что введение запрета на использование транспортных средств в качестве мобильной рекламы исклю-

чает всякую конкуренцию в области наружной рекламы, поскольку, рынок наружной рекламы монополизирован крупными компаниями–владельцами стационарных рекламных конструкций. Кроме того, по словам сторонников мобильной рекламы, ее эффективность многократно превышает эффективность стационарной. По пути разрешения данного вида носителя рекламы идет и правовое регулирование в европейских странах.

Однако нельзя не принимать во внимание эстетический аспект проблемы. Использование транспортных средств в качестве носителей рекламной информации никак не будет способствовать украшению городских пейзажей.

1.17.3. Предложения по совершенствованию законодательства

Необходимо дальнейшее совершенствование законодательства и восполнение существующих пробелов и неточностей в Федеральном законе «О рекламе». В Государственной Думе находится на рассмотрении ряд проектов федеральных законов, содержащих изменения в Федеральный закон «О рекламе».

В июне 2009 года в Государственную Думу депутатом А.В.Беляковым были внесены законопроекты, согласно которым:

- предполагается полностью запретить рекламу пива и напитков, изготавливаемых на его основе, в теле- и радиопрограммах. Также предлагается при рекламе пива в печатных СМИ и на билбордах увеличить площадь надписей о вреде чрезмерного употребления пива до 30 процентов рекламной площади (вместо нынешних 10 процентов). Рассмотрение законопроекта в первом чтении планируется весной 2010 года. ТПП России концептуально поддерживает данный законопроект.
- предполагается запрет рекламы лекарственных средств и биологически активных добавок к пище вне специализированных мероприятий и медицинских печатных изданий. Неправильное употребление лекарств и биологически активных добавок ведет к ухудшению здоровья людей, поэтому упорядочение рекламы этих препаратов также представляется исключительно важной мерой.

Также в декабре 2009 года в Государственную Думу был внесен законопроект № 292453-5 «О внесении изменения в статью 23 Федерального закона «О рекламе», предполагающий полный запрет на размещение рекламы табака, табачных изделий и курительных принадлежностей. Данный запрет предлагается ввести с 1 января 2011 года, а на период до наступления этого срока установить, что реклама табака, табачных изделий и курительных принадлежностей будет осуществляться только в организациях или местах, осуществляющих розничную продажу таких изделий. Несмотря на достаточную радикальность положений данного законопроекта, ТПП России исходит из того, что жизнь и здоровье граждан должны иметь безусловный приоритет по отношению к экономическим интересам участников рынка табачных изделий.

В настоящее время на рассмотрении в Государственной Думе находится несколько законопроектов, призванных ужесточить правила размещения рекламы на телевидении. Так, в марте 2009 года в Государственную Думу депутатами С.В. Ивановым и В.В. Семеновым внесен законопроект, регламентирующий объем рекламы в телепрограммах и с использованием так называемой «бегущей строки». Предлагается установить, что общая продолжительность такой рекламы не может превышать пятнадцать процентов времени вещания в течение часа. В населенных пунктах с численностью населения менее 200 000 человек общая продолжительность распространяемой в телепрограмме рекламы (в том числе такой рекламы, как телемагазины) не может превышать пятнадцать процентов времени вещания в течение часа. Совмещение рекламы с телепрограммой способом «бегущей строки» или иным способом ее наложения на кадр телепрограммы не включается в общую продолжительность распространяемой в телепрограмме рекламы и не может превышать двадцать пять процентов времени вещания в течение часа. Размещение рекламы способом «бегущей строки» в указанных населенных пунктах может осуществляться рекламодателями – юридическими и физическими лицами с целью извлечения прибыли и иного вида дохода, не запрещенного законодательством РФ.

ТПП России считает, что для стабильного функционирования рекламной отрасли и соблюдения законных прав граждан в Федеральный закон «О рекламе» необходимо внести следующие изменения.

Во-первых, неудачным является определение рекламодателя (статья 3 Закона «О рекламе»). Исключение такого понятия как «источник рекламной информации» (физическое или юридическое лицо) может привести на практике к тому, что реклама будет «заказываться» не изготовителями и продавцами товаров, работ и услуг, а «фирмами-однодневками» (посредниками), что позволит правонарушителям уходить от ответственности за нарушение рекламного законодательства.

По мнению ТПП России, наиболее важным является не то, кто определил объект рекламирования и заказал рекламу, а кто предоставил исходную информацию для производства рекламы. К сожалению, именно последний, существенный признак отсутствует в определении.

Не лишено недостатков содержащееся в Законе «О рекламе» определение понятия рекламы. В частности, в нем сужен перечень объектов рекламирования, необоснованно исключено точное указание на цель рекламирования – способствовать реализации товаров. Термин «продвижение на рынке» не в полной мере корректен как в правовом, так и в экономическом смысле.

Существующее законодательное определение рекламы не позволяет установить критерии разделения сведений рекламного и нерекламного характера.

Нуждается в доработке определение «объект рекламирования». Так, например, надпись на указателе или на рекламном щите «Делайте покупки в торговом комплексе...», или просто название торгового комплекса в соответствии с данным понятием не является рекламой, так как фактически комплекс не является продавцом или изготовителем товара.

Целесообразно дополнить данную статью Закона словами «место осуществления продажи товаров, оказания услуг, выполнения работ» после слов «изготовитель или продавец».

Список проектов законодательных актов, подлежащих разработке и принятию:

№	Наименование	Состояние
1.	«О внесении изменений в Федеральный закон «О рекламе» (в части уточнения отдельных терминов и определений)	требует разработки
2.	№ 216623-5 «О внесении изменений в статью 22 Федерального закона «О рекламе» в части запрета рекламы пива в теле- и радиопрограммах, при кино- и видеообслуживании»	дата рассмотрения уточняется
3.	№ 274200-5 «О внесении изменений в статью 25 Федерального закона «О рекламе» (в части запрета рекламы биологически активных добавок к пище вне специализированных мероприятий и медицинских печатных изданий)	дата рассмотрения уточняется
4.	№ 266092-5 «О внесении изменений в статью 24 Федерального закона «О рекламе» в части запрета рекламы лекарственных средств вне специализированных мероприятий и медицинских печатных изданий (в части запрета рекламы лекарственных средств вне специализированных мероприятий и медицинских печатных изданий)	дата рассмотрения уточняется
5.	№ 292453-5 «О внесении изменения в статью 23 Федерального закона «О рекламе» (в части полного запрета рекламы табачной продукции)	дата рассмотрения уточняется

1.18. Земельное законодательство

1.18.1. Оценка ситуации и основные итоги работы ТПП России

Определяющее значение для проводимой в настоящее время земельной реформы имеет Конституция Российской Федерации, в соответствии со статьями 9 и 36 которой признается и гарантируется частная собственность на землю. Началом реформирования земельного законодательства стало принятие Земельного кодекса Российской Федерации, заложившего фундамент полноценной правовой базы, регулирующей земельные отношения в Российской Федерации. Земельный кодекс Российской Федерации обеспечил развитие конституционных принципов многообразия форм собственности на землю, реализацию прав граждан на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащими им земельными участками, а также заложил формирование эффективных предпосылок развития рыночных отношений в сфере землепользования.

Важным шагом на пути реформирования земельного законодательства стало принятие федеральных законов, детализирующих те или иные подотрасли и институты земельного законодательства. К основополагающим можно отнести: Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества», «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», «О землеустройстве» и др.

За последние годы в рамках совершенствования земельного законодательства и подготовки законодательной базы, необходимой для развития рынка земли и иной недвижимости, приняты:

- Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 212-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в части уточнения условий и порядка приобретения прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности», значительно снижающий выкупную стоимость земельных участков под приватизированными предприятиями. Закон призван урегулировать переоформление в собственность или аренду земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, собственниками расположенных на них объектов недвижимого имущества;
- Федеральный закон от 10 мая 2007 г. № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления порядка резервирования земель для государственных или муниципальных нужд»;
- Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости», обеспечивающий переход к единому государственному учету земельных участков и расположенных на них объектов недвижимости.

По наиболее актуальным для бизнеса законопроектам в профильные министерства и комитеты Государственной Думы направлялись экспертные заключения ТПП России, вносились поправки, представители Палаты участвовали в рабочих группах по законопроектам Комитета Государственной Думы по собственности, Комитета Государственной Думы по строительству и земельным отношениям и Министерства промышленности и торговли Российской Федерации.

Среди основных результатов такой деятельности можно отметить учет замечаний ТПП России при принятии Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления порядка резервирования земель для государственных или муниципальных нужд». Замечания касались снижения предельного срока резервирования земельных участков, находящихся в частной собственности (в первоначальном варианте доработанного ко 2 чтению законопроекта предлагалось – 20 лет, в принятом законе предусмотрен предельный срок резервирования – 7 лет). Учтено предложение об исключении ограничения в связи с резервированием по распоряжению земельными участками, находящимися в частной собственности, не был расширен перечень случаев резервирования таких земельных участков.

ТПП России на протяжении нескольких лет участвовала в экспертизе очередных вариантов проекта на этапе разработки Федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в части уточнения условий и порядка приобретения прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности». Закон призван урегулировать переоформление права постоянного (бессрочного) пользования указанными земельными участками на право аренды или приобретение их в собственность собственниками расположенных на них объектов недвижимого имущества. Большинство замечаний было учтено и законопроект внесен в Государственную Думу в варианте, в основном согласованном представителями предпринимательского сообщества. При доработке указанного закона учтен ряд предложений ТПП России.

1.18.2. Наиболее актуальные задачи и проблемы, подлежащие решению

За последнее десятилетие произошли принципиальные преобразования, касающиеся форм собственности на землю. Ликвидирована монополия государственной собственности на земельные участки, проведена приватизация значительной части земельного фонда. Завершается процесс перехода от административных к рыночным способам перераспределения государственных и муниципальных земельных ресурсов. В Российской Федерации установлены правовые основы разграничения государственной собственности на землю, в рамках дальнейшей реализации этого процесса необходимо осуществить передачу субъектам Российской Федерации и муниципалитетам неиспользуемых федеральных земель для последующего вовлечения в рыночный оборот под строительство и другие хозяйственные цели. Создана и функционирует система государственного земельного кадастра, установлены правовые основы для создания системы государственного кадастра объектов недвижимости, провозглашен принцип создания «единого объекта недвижимости», осуществляются меры по его реализации. Формируются условия для развития земельного рынка и его инфраструктуры, о чем свидетельствует увеличение количества сделок с земельными участками.

Вовлечение земли и иной недвижимости в хозяйственный оборот существенно увеличивает возможности для ведения эффективной предпринимательской деятельности. В течение ближайших лет в рамках нормативного правового обеспечения, необходимого для развития рынка земли и иной недвижимости, предстоит решить несколько важных задач, обеспечивающих:

- создание единого кадастра недвижимости, объединяющего существующие сегодня отдельно учетные системы – земельный кадастр и систему технического учета. Необходимо значительно повысить качество предоставляемых государственных услуг по учету недвижимости;
- создание института массовой оценки недвижимости для целей налогообложения, при этом процедуры и правила расчета налогооблагаемой базы должны быть понятны налогоплательщикам;
- прозрачные и эффективные процедуры предоставления земельных участков частным инвесторам (что особенно важно в условиях, когда большая часть земельных ресурсов сосредоточена в государственной собственности).
- завершение процесса оформления в собственность или аренду земельных участков находящихся у предприятий на праве постоянного (бессрочного) пользования;
- создание условий для реализации инфраструктурных объектов, для чего требуется четкий, гарантирующий соблюдение прав собственников земельных участков и расположенных на них объектов недвижимости порядок резервирования и последующего изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд, возможность строительства линейных объектов на условиях сервитута.

Реализация данных задач позволит создать комфортные условия для ведения бизнеса и развития свободных конкурентных рынков земли и другой недвижимости.

1.18.3. Основные направления совершенствования законодательства

Говоря о направлениях совершенствования земельного законодательства на указанный период, следует остановиться на нескольких перечисленных ниже позициях, которые, по мнению ТПП России, имеют приоритетное значение для формирования нормативной правовой базы по реализации земельной реформы.

1. Внесение комплексных изменений в Земельный кодекс Российской Федерации (далее – ЗК РФ), направленных на устранение имеющихся противоречий, исключение возможности неоднозначного толкования правовых норм, восполнение пробелов. Такая необходимость обусловлена многочисленными изменениями, вносившимися в последнее время в ЗК РФ в рамках отдельных законодательных инициатив, наличием в других федеральных законах норм земельного законодательства, не всегда согласующихся с нормами и концепцией ЗК РФ. В ходе этой работы полагаем целесообразным учесть следующее:

1.1. В земельном законодательстве отсутствует четкое определение характера, правовой природы права, которое собственник здания, расположенного на чужом земельном участке, приобретает на этот участок («право на использование»), без чего не представляется возможным четко определить содержание прав собственника здания на соответствующий земельный участок.

1.2. Следует законодательно урегулировать ситуацию, когда совместное обращение собственников помещений в здании, находящемся на неделимом земельном участке, для оформления права собственности на данный земельный участок невозможно, например, из-за нежелания или отсутствия одного из субъектов.

1.3. Статьей 23 Земельного кодекса предусматривается установление публичного сервитута для «использования земельного участка в целях ремонта коммунальных, инженерных, электрических и других линий и сетей, а также объектов транспортной инфраструктуры». В то же время, не устанавливается публичный сервитут при строительстве новых или реконструкции существующих инженерных сетей, связанной с использованием земель, находящихся в частной или государственной собственности. Предлагается внести соответствующее дополнение в указанную статью.

1.4. Требуется уточнение положения ЗК РФ об ограничении в обороте «земельных участков... оборонной промышленности» (подпункт 5 пункта 5 статьи 27).

В соответствии с указанной статьей земельные участки оборонной промышленности являются ограниченными в обороте. В законодательстве отсутствует определение, какие предприятия и организации относятся к «оборонной промышленности». Кроме того, в складывающейся экономической ситуации нецелесообразно ограничивать в обороте земельные участки, на которых расположены акционерные общества, относящиеся к оборонной промышленности.

В связи с изложенным предлагается внести уточнение в статьи 27 и 87 ЗК РФ, устанавливающее, что **ограниченными в обороте являются земельные участки, на которых расположены федеральные государственные унитарные предприятия оборонно-промышленного комплекса** (их перечень определен Сводным реестром организаций оборонно-промышленного комплекса). **При принятии в установленном законодательством порядке решения о приватизации предприятия ограничения в обороте с занимаемого им земельного участка снимаются.**

Предлагаемые уточнения позволят создавать единые имущественные комплексы из оборонных акционерных обществ со всеми вытекающими положительными последствиями из такого статуса.

1.5. Согласно пункту 2 статьи 31 ЗК РФ выбор участка требует проведения процедур согласования с соответствующими государственными и муниципальными органами в случаях, предусмотренных федеральным законом. На сегодняшний день вся процедура согласования возложена на заявителя, что нельзя признать обоснованным. В указанном пункте говорится, что необходимая информация о разрешенном использовании земельных участков и об обеспеченно-

сти этих земельных участков объектами инженерной, транспортной и социальной инфраструктурой и прочее предоставляется согласующими органами по запросу органа местного самоуправления в двухнедельный срок со дня получения запроса. Представляется целесообразным процедуру согласования проводить между соответствующими органами государственного и муниципального управления без участия заявителя и в сроки до одного месяца.

1.6. В сообщении о проведении аукциона по продаже земельного участка из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, или права на заключение договоров аренды указанных участков в существенных условиях договора предлагается указывать максимальный срок осуществления жилищного строительства (дополнение в подпункт 9 пункта 10 статьи 38-1 ЗК РФ).

1.7. Согласно пункту 3 статьи 38-1 ЗК РФ аукцион по продаже земельного участка для жилищного строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, либо права на заключение аренды такого земельного участка является открытым по составу участников и по форме подачи заявки. Участник аукциона или его представитель должны непосредственно принять участие в аукционе. В сельской местности местом проведения аукциона, как правило, является районный центр, учитывая существующую транспортную схему добраться в районный центр из отдаленных национальных поселков трудно. Предлагается в таких районах аукционы (торги) по продаже земельных участков проводить закрытыми по форме подачи предложений.

1.8. В целях учета принципиальных особенностей горного землепользования следует дополнить в ЗК РФ категорию земель «земли промышленности и иного специального назначения» новым видом – «земли для осуществления недропользования».

В отдельных статьях Земельного кодекса даны соответствующие характеристики и установлены особенности правового режима земель, входящих в эту категорию. Земли для осуществления недропользования, имеющие не меньшие специфические особенности, не урегулированы отдельно. Горное землепользование имеет много особенностей, не учитываемых Земельным кодексом. В связи с этим необходимо дополнительно регламентировать в отдельных статьях ЗК РФ вопросы, связанные со статусом земель для осуществления недропользования. В частности, определить соотношение объектов: «участок недр», «горный отвод» и «земельный участок, предоставленный в целях недропользования». Кроме того, земельный участок для осуществления недропользования должен обязательно находиться в государственной собственности (так же как и сами недра) и быть свободным от прав на него третьих лиц.

2. Совершенствование нормативного правового регулирования в области платы за использование земли

2.1. Арендная плата

Возможность сдачи в аренду земель, принадлежащих государственным или муниципальным органам, предусматривается Земельным кодексом Российской Федерации. Конкретный порядок определения размера арендной платы, порядок, условия и сроки внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности, устанавливаются соответственно Правительством Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления (п. 4 ст. 65 ЗК РФ).

Правительство вправе устанавливать общие начала определения арендной платы при аренде государственных или муниципальных земельных участков (п. 4 ст. 22 ЗК РФ). В связи с этим необходимо отметить, утвержденные постановлением Правительством Российской Федерации от 16 июля 2009 года № 582 Основные принципы определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и Правила определения размера арендной платы, а также порядка, условий, сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации. Тем самым ликвидирован существенный пробел в правовом регулировании арендной платы за земли, относящиеся к федеральной собственности, сформулированы основные принципы определения арендной платы и показан наглядный пример решения этого вопроса для земель, нахо-

дящихся в собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности. По результатам правоприменительной практики ближайших лет можно будет заключить, способствовало ли указанное постановление решению следующих проблем:

- принятие разрозненных нормативно-правовых актов на региональном и местном уровнях (так, в ряде территорий, политика местных властей при определении арендных отношений не вполне соизмеряется с общерегиональной направленностью формирования ставок арендной платы и не способствует росту количества лиц, занимающихся или желающих заниматься предпринимательской деятельностью на подведомственных им территориях);
- бессистемное установление размеров арендной платы, различных для каждой территории, и практически произвольное ее изменение арендодателем в одностороннем порядке без учета интересов арендаторов земельных участков. Это создает неопределенность в отношениях между сторонами договора аренды земли, и, как следствие, невозможность арендаторов прогнозировать размеры платежей за землю;
- применение уравнительного подхода, при котором ценовое разделение в зависимости от места нахождения участка вообще не производится. Подобная ситуация представляется недопустимой, поскольку может привести (а вполне возможно и приводит) к злоупотреблению местных властей при выборе арендатора и к попыткам неформальной компенсации объективно существующей разницы в стоимости аренды отдельных земельных участков, т.е. коррупции;
- искажение экономической логики при сопоставлении установленных размеров земельного налога и арендной платы.

Наряду с этим требует законодательного урегулирования **вопрос установления льгот либо освобождения от арендной платы за землю отдельных землепользователей, выпускающих уникальную продукцию в рамках государственных заказов, деятельность которых связана с необходимостью использовать большие по площади земельные участки, а также транспортных организаций.** Например, производителей авиационной техники от платы за использование земельных участков аэродромов и прилегающих к ним зон безопасности аэродромов. В противном случае разработчик и изготовитель авиационной техники вынужден стоимость аренды огромных и не используемых им непосредственно площадей закладывать в стоимость проводимых им научно-исследовательских, опытно-конструкторских и других работ по созданию новых образцов авиационной техники. Последнее приводит к значительному удорожанию этих работ, понижает конкурентоспособность продукции и в целом негативно скажется на положении авиационной отрасли. Учитывая, что часть работ осуществляется в рамках государственных заказов со строго лимитированными средствами, ситуация с внесением арендной платы за использование аэродрома в структуру цены государственных контрактов на проведение НИР, ОКР, производство и поставку авиационной техники выглядит абсурдной.

2.2. Земельный налог

Проблема налогообложения субъектов предпринимательского сектора всегда была весьма актуальной и значимой в силу ряда обстоятельств:

- во-первых, уплата земельного налога затрагивает интересы большинства субъектов предпринимательской деятельности, поскольку земля – основа и источник производства;
- во-вторых, регулирование земельного налога сравнительно недавно (окончательно с 01.01.2006 г.) перешло с уровня субъекта Федерации на уровень местного самоуправления, являющийся наиболее приближенной к местности и зачастую наименее развитой властной структурой;
- в-третьих, на порядок установления земельного налога оказала влияние реформа местного самоуправления в части разделения полномочий между муниципальными районами и поселениями.

Наиболее часто встречающиеся проблемы в этой сфере:

- отсутствие дифференциации налоговых ставок, либо ставки слабо дифференцированы, а сам размер ставки имеет максимально допустимое Налоговым кодексом значение;
- мало положений, стимулирующих активность субъектов малого предпринимательства, а также предпринимательскую деятельность в отдельных отраслях (торговли, строительства и т.д.);
- льготы по земельному налогу, часто отвечают интересам лишь отдельных категорий физических лиц и части юридических лиц либо учрежденных органами власти, либо финансируемых из средств бюджета соответствующего уровня.

В частности, следует обратить внимание на проблему, касающуюся налогообложения земель транспорта, занимаемых речными портами общего пользования и предприятиями внутренних водных путей. С введением земельного налога для организаций речного транспорта новой главой 31 Налогового кодекса Российской Федерации были отменены льготы по взиманию платы за землю, предусмотренные Законом Российской Федерации от 11.10.1991 года № 1738-1 «О плате за землю» (статья 12), что существенно ухудшило положение водного транспорта общего пользования, тем более что земли, занимаемые портами общего пользования находятся в границах земель поселений, т.е. относятся к землям с наивысшей кадастровой стоимостью.

Вместе с тем на сегодняшний день одним из факторов, снижающих конкурентоспособность Российских товаров и в целом экономики страны, является значительная величина транспортной составляющей в цене товаров и услуг, которая по сравнению с условиями европейского рынка в 2–3 раза выше. Водный транспорт, как самый экологический, энерго- и ресурсосберегающий имеет различные преференции во всех экономически развитых странах, чем обеспечивается его динамичное развитие и высокая конкурентоспособность на общеевропейском рынке транспортных услуг.

2.3. Методики кадастровой оценки отдельных категорий земель

Справедливость и экономическая обоснованность размера арендных платежей и земельного налога напрямую зависят от результатов кадастровой оценки, поэтому полагаем, что:

- 1) необходимо совершенствовать методики кадастровой оценки отдельных категорий земель (в ряде случаев методики государственной кадастровой оценки земель непрозрачны, заложенный в них алгоритм расчета кадастровой стоимости земли позволяет вносить произвольные корректировки в расчеты и подгонять получаемые результаты под заданные цели);
- 2) федеральные стандарты оценки и методические указания по их применению, применяемые в них процедуры и правила расчета налогооблагаемой базы должны быть прозрачны и понятны налогоплательщикам;
- 3) следует разработать методические документы в отношении установления оценки ущерба от резервирования земель для государственных и муниципальных нужд;
- 4) следует предусмотреть возможность привлечения независимого оценщика для проведения кадастровой оценки земли;
- 5) следует предусмотреть механизм досудебного и судебного обжалования результатов кадастровой оценки, установить срок для ее обжалования (наличие подобных процедур позволит налогоплательщикам эффективнее защищать свои права).

3. Внесение изменений в законодательные акты Российской Федерации в части уточнения условий и порядка приобретения прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности

Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 212-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в части уточнения условий и порядка приобретения прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности» установлены условия переоформления в собственность или аренду земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, собственниками расположенных на них зданий, строений, сооружений (объектов недвижимого имущества).

В качестве положительного момента следует отметить сохранение в законе возможности установления на федеральном уровне общих начал арендной платы за земельные участки, на-

ходящиеся в государственной или муниципальной собственности, на чем всегда настаивала ТПП России (п. 4 ст. 22 ЗК РФ). В соответствии с указанным положением Закона установлены Основные принципы определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, утвержденные постановлением Правительства РФ от 16.07.2009 г. № 582.

Вместе с тем, учитывая важное значение данного закона для формирования «единых объектов недвижимости», следует обратить внимание на отдельные моменты, сдерживающие приобретение в собственность земельных участков и формирование «единых объектов недвижимости»:

- в поселениях с численностью свыше 3 млн. человек одновременно с приобретением в собственность земельных участков на предусмотренных законом льготных условиях устанавливается неоправданное ограничение прав на землю в виде запрета на строительство или реконструкцию зданий, строений, сооружений;
- установленный до 1 января 2010 года, затем продленный еще на 1 год срок завершения переоформления права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды или приобретение в собственность, который в дальнейшем потребует нового продления;
- сохранение, наряду с возложением на юридических лиц обязанности по переоформлению своих прав, указания в ЗК РФ о том, что право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками, возникшее у граждан или юридических лиц до введения в действие Кодекса, сохраняется (п. 3 ст. 20 ЗК РФ);
- запрещение лицам, обладающим земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования, распоряжаться этими земельными участками (п.4 ст. 20 ЗК РФ) усложняет их оборот, но не препятствует ему (указанные земельные участки могут переходить к другим лицам в случае приобретения ими соответствующего юридического лица, изменения состава его учредителей и в иных случаях);
- различные толкования, касающиеся определения точного размера земельного участка, подлежащего переоформлению.

Полагаем, в ближайшее время возникнет необходимость в совершенствовании перечисленных выше положений закона.

Следует отметить, что нельзя согласиться с предложением считать земельным участком, право на который подлежит переоформлению в собственность или аренду на предусмотренных законом льготных условиях, территорию, занятую непосредственно объектом недвижимости и прилегающую к нему территорию, необходимую для обеспечения его функционирования (обслуживания). Для приватизированных промышленных предприятий, представляющих единый хозяйственный комплекс и занимающих обширные территории, это повлечет прекращение их деятельности либо необходимость выкупать остальную территорию по кадастровой стоимости, что нереально в существующей экономической ситуации.

Увеличение числа «переоформленных» земельных участков происходит весьма медленно в связи указанными выше проблемами, сложной экономической ситуацией, а также с тем, что переоформление указанного права требует проведения значительного объема землеустроительных работ, мероприятий по инвентаризации объектов недвижимости, расположенной на земельных участках, проведения кадастрового учета самих земельных участков. Возможными решениями могут стать введение административной ответственности за нарушение установленных законом сроков, ограничение оборота не прошедших переоформление земельных участков или принятие решения о прекращении указанного права юридических лиц с выплатой им компенсаций и возмещением убытков в соответствии с законом.

4. Внесение изменений в законодательные акты в части совершенствования порядка резервирования земель для государственных и муниципальных нужд

Федеральный закон от 10.05.2007 года № 69-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части установления порядка резервирования земель для государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон) предусматривает создание механизма резервирования для указанных случаев.

Вместе с тем принятый Закон содержит ряд внутренних противоречий и неточностей, которые так и не были устранены в ходе его доработки. По-видимому, в ходе правоприменительной практики также выявятся пробелы, что потребует внесения в него изменений. Следует обратить внимание на:

- отсутствие в Законе нормы о запрете повторного резервирования;
Установлено, что предельный срок резервирования земель для государственных или муниципальных нужд не может превышать 7 лет. Таким образом, ничто не помешает по истечении семи лет установить новое резервирование на тот же срок;
- требует законодательного урегулирования ситуация, когда резервирование земельного участка явится препятствием для переоформления этого участка в собственность на льготных условиях;

В соответствии с Законом не подлежат отчуждению расположенные в границах зарезервированных для указанных нужд земель участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности. Указанные земельные участки не могут предоставляться в собственность граждан и юридических лиц. Таким образом, на срок резервирования (7 лет) собственники зданий и предприятий автоматически лишаются права на переоформление участков в собственность и могут взять их только в аренду.

Вероятна ситуация, когда срок, предоставленный на переоформление на льготных условиях земельных участков под приватизированными предприятиями в собственность, завершится ранее, чем срок резервирования. При этом цели резервирования не будут реализованы и земельный участок не будет изъят. В таком случае собственнику предприятия придется выкупать земельный участок по его полной кадастровой стоимости. Взыскать убытки, понесенные в связи с резервированием, ему будет непросто. Поэтому для случаев отмены решения о резервировании либо истечения срока действия резервирования (если в течение этого срока решение об изъятии земельного участка не принято) должны быть урегулированы вопросы компенсаций владельцам земельных участков за наложение на них ограничений, связанных с резервированием;

- Закон предусматривает резервирование земель для государственных или муниципальных нужд. При этом в Законе отсутствует определение понятия такого объекта резервирования, не указано, каким образом объект резервирования будет определяться на местности и отграничиваться от объектов земельных отношений;
- сохранена допускающая неоднозначное толкование редакция дополнения в пункт 3 статьи 28 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества», в соответствии с которой по соглашению сторон фактически может устанавливаться срок аренды зарезервированного земельного участка, превышающий срок резервирования.
- исключено указание на то, что резервирование земельных участков допускается исключительно в связи с запланированным изъятием их путем выкупа для государственных или муниципальных нужд. Наряду с этим отсутствует ответственность за резервирование земельного участка, если его изъятие впоследствии не будет осуществлено, что будет стимулировать резервирование земель «про запас»;
- порядок резервирования земельных участков для государственных или муниципальных нужд определяется не законом, а подзаконным нормативным актом, принимаемым Правительством Российской Федерации.

Таким образом, Законом допускается резервирование земель для весьма широкого перечня случаев на основании решений органов государственной власти или местного самоуправления в соответствии с порядком, определяемым подзаконным нормативным актом, что создает мощный инструмент административного влияния на собственников расположенных на земельных участках объектов недвижимости.

5. Проект федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд» (далее – законопроект) разработан Пра-

вительством Российской Федерации в развитие Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления порядка резервирования земель для государственных и муниципальных нужд» и направлен на устранение недостатков и неточностей в правовом регулировании порядка изъятия земельных участков государственных и муниципальных нужд и предусматривает внесение изменений в ГК РФ, ЗК РФ и ряд других законодательных актов. В частности, определяется перечень документов, необходимых для рассмотрения заявления об изъятии и предоставлении земельного участка, порядок и сроки принятия решения об изъятии участка, устанавливаются основания для отказа в удовлетворении заявления об изъятии и предоставлении земельного участка, порядок извещения собственников, землевладельцев, землепользователей и арендаторов земельных участков.

Вместе с тем ряд положений законопроекта требует дальнейшей корректировки. Так, вносимые изменения:

- оставляют неопределенным вопрос о том, кем может осуществляться выкуп недвижимого имущества, расположенного на изымаемом земельном участке. Согласно действующей редакции данной статьи выкуп указанного имущества осуществляется государством. Представляется, что выкуп недвижимого имущества должен осуществляться тем субъектом, для нужд которого изымается земельный участок;
- предусматривают уведомление собственника земельного участка о предстоящем его изъятии (не позднее чем за один год) через печатное издание. Такие источники, как правило, малодоступны рядовым гражданам и собственник может своевременно не узнать о принятом решении, с которым связаны важные юридически значимые последствия. Полагаем, что следует сохранить обязанность письменного уведомления о предстоящем изъятии;
- в отличие от действующего порядка, когда регистрируется любое решение об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд, предусматривают регистрацию лишь таких решений об изъятии, которые содержат ограничения прав собственника земельного участка. Тем самым нарушается принцип публичности записей о правах на недвижимость, подрывается доверие к самому институту их государственной регистрации, провоцируются мошеннические сделки с подлежащими изъятию участками;
- предусматривают, что решение об изъятии земельного участка в обязательном порядке влечет изменение или расторжение договоров, заключенных собственником в отношении данного участка. Полагаем, что вместо императивной формулировки следует лишь предоставить такую возможность в случае необходимости.

6. Проект федерального закона № 445126-4 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» и другие законодательные акты Российской Федерации» (далее – законопроект) внесен депутатами Государственной Думы и принят в первом чтении 6 мая 2009 года. Законопроектом предполагается установление общих принципов проведения кадастровой оценки, и требований к оценщикам, привлекаемым к государственной кадастровой оценке, определение порядка утверждения результатов кадастровой оценки и урегулирования споров о результатах ее определения.

Положительным моментом законопроекта является позиционирование определения кадастровой стоимости недвижимости как части общей системы стоимостной оценки имущества. Такой подход позволяет не только сохранить единую систему оценки имущества, но также учесть специфику определения кадастровой стоимости и необходимость обеспечения дополнительной ответственности, которая возникает при оценке большого количества объектов недвижимости для целей налогообложения и иных целей, с учетом последствий данной оценки. Для этого вносятся соответствующие изменения в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (Закон), в частности предусматривающие, что:

- определение кадастровой стоимости осуществляется оценщиками, удовлетворяющими требованиям Закона и дополнительно застраховавшими свою ответственность на сумму не менее тридцати миллионов рублей.

- работы по определению кадастровой стоимости должны выполняться в соответствии с Законом, федеральными стандартами оценки, стандартами и правилами саморегулируемой организации оценщиков.

Весьма прогрессивной новацией законопроекта является введение порядка досудебного урегулирования споров, который реализуется путем обращения в комиссию по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости в течение шести месяцев после утверждения и опубликования ее результатов. Наличие такого порядка позволит уточнять результаты определения кадастровой стоимости; получать информацию о рыночной стоимости объектов недвижимости и уточнить их характеристики; повышать достоверность получаемых результатов. Конечным результатом должно стать сокращение количества обращений в суд об обжаловании в связи с повышением точности информации, используемой для проведения кадастровой оценки.

В ходе доработки законопроекта ко 2 чтению требуют уточнения используемые термины; перечень сведений о результатах кадастровой оценки, подлежащих опубликованию; порядок предоставления сведений о значении кадастровой оценки лицам, права и обязанности которых затрагивают результаты кадастровой стоимости; сроки и механизмы проведения государственной оценки объектов недвижимости; сроки досудебного порядка урегулирования споров и др.

7. Проект федерального закона № 130822-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения» (редакция от 17.12.2009 г.) внесен группой депутатов Государственной Думы. Законопроект предлагает внесение изменений в законодательные акты Российской Федерации Российской Федерации, направленных на уточнение и упрощение процедуры формирования земельных участков в счет земельных долей, совершенствование оборота земельных долей и земельных участков, обеспечивающих целевое использование земель сельскохозяйственного назначения. В частности, вводится понятие «многоконтурного земельного участка» как единого объекта недвижимости, что многократно сократит издержки на формирование земельных участков. Предлагается установить четкий порядок и правила проведения общего собрания участников долевой собственности; уточнить порядок обращения невостребованных и выморочных земельных долей в публичную собственность и порядок их выдела; уточнить основания и порядок изъятия и вовлечения в сельскохозяйственную деятельность неиспользуемых и ненадлежаще используемых земельных участков; установить порядок отказа от земельной доли.

Список проектов законодательных актов, подлежащих разработке и принятию:

№	Наименование	Состояние
1.	№ 445126-4 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» и другие законодательные акты Российской Федерации»	6 мая 2009 года принят в первом чтении, дата второго чтения уточняется
2.	№ 130822-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения»	дата рассмотрения не определена
3.	«О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд»	разработан Правительством Российской Федерации
4.	Внесение изменений в законодательные акты Российской Федерации в части уточнения условий и порядка приобретения прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности	требуется разработки
5.	Внесение изменений в законодательные акты в части совершенствования порядка резервирования земель для государственных и муниципальных нужд	требуется разработки
6.	«О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации»	требуется разработки

1.19. Вопросы охраны окружающей среды

1.19.1. Оценка ситуации и итоги деятельности ТПП России

Правовое регулирование отношений в области экологии и охраны окружающей среды получило отражение в Конституции Российской Федерации и ряде кодифицированных правовых актов и федеральных законов, регулирующих различные направления хозяйственной деятельности и природопользования. К ним относятся: Лесной кодекс Российской Федерации, Водный кодекс Российской Федерации, Земельный кодекс Российской Федерации, Градостроительный кодекс Российской Федерации, а также федеральные законы: о федеральном бюджете на очередной год и на плановый период, «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», «О безопасности гидротехнических сооружений», «Об атмосферном воздухе», «Об отходах производства и потребления» и другие.

Базовым актом федерального уровня в этой области является Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Закон), заменивший действовавший ранее Закон РСФСР от 19 декабря 1991 года N 2060-I «Об охране окружающей природной среды». Новый Закон дал широкий перечень основных понятий и определений в области охраны окружающей среды, законодательно закрепил основные принципы охраны окружающей среды, предусмотрел создание в сфере экологического контроля самостоятельного независимого контрольного органа государственной власти, который не может совмещать одновременно функции хозяйственного использования природных ресурсов. В целях реализации международно-признанного принципа «загрязнитель платит» Законом предусмотрена обязательность платы за негативное воздействие на окружающую среду, определено понятие вреда окружающей среде от хозяйственной деятельности и его компенсации, а также возможная ответственность за нарушение природоохранного законодательства.

Однако за прошедшее время с момента вступления Закона в действие так и не сформирована система законов и подзаконных актов, необходимых для его практической реализации. Не приняты федеральные законы о нормировании в области охраны окружающей среды и о плате за негативное воздействие на окружающую среду, не установлены налоговые и иные льготы для субъектов хозяйственной деятельности, осуществляющих внедрение наилучших существующих технологий и иные природоохранные мероприятия.

В связи со значительным числом действующих нормативных правовых актов различного уровня, касающихся вопросов охраны окружающей среды, возникает необходимость их систематизации и кодификации, устранения внутренних противоречий, комплексном подходе к правовому регулированию экологических отношений. Для реализации этой задачи в 2007–2008 годах Министерством природных ресурсов Российской Федерации проводилась работа по подготовке проекта Экологического кодекса Российской Федерации, которая осталась не завершена и в настоящее время приостановлена. За этот период в ТПП России дважды проводились «круглые столы», посвященные обсуждению вариантов концепции Экологического кодекса, по итогам обсуждения направлялись предложения в Минприроды России.

Федеральным законом от 30.12.2008 года № 309-ФЗ «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» предусмотрены значительные изменения законодательного регулирования обращения с отходами производства и потребления, направленные на снижение административных барьеров для субъектов малого и среднего предпринимательства. В законе в несколько урезанном виде учтены комплексные предложения ТПП России, которые направлялись в Минприроды России и профильный комитет Государственной Думы. В частности, усовершенствован понятийный аппарат Федерального закона от 24.06.1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»; опасными признаются отходы не всех 5 классов, а только отходы 1–4 классов; отменено лицензирование деятельности по обращению с отходами 5 класса опасности и деятельности по обращению с отходами, образующимися в результате собственного производства; для субъектов малого

и среднего предпринимательства вместо установления нормативов образования отходов и лимитов на их размещение предусмотрено представление в уведомительном порядке отчетности об образовании, использовании, обезвреживании, размещении отходов; отменено получение заключения государственной экологической экспертизы для оформления лицензии на обращение с отходами. При доработке ко второму чтению проекта данного закона также учтено предложение Палаты о необходимости установления порядка исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду не актом уполномоченного федерального органа исполнительной власти (т.е. Минприроды России), а Правительством Российской Федерации. Наряду с этим в законе принята попытка устранить двойное регулирование обращения с отходами со стороны уполномоченного органа исполнительной власти в области обращения с отходами и уполномоченного органа исполнительной власти в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения, которая до настоящего времени не реализована в подзаконных нормативных актах. В ближайшие годы будет продолжено совершенствование законодательства об отходах производства и потребления, в Минприроды России и ТПП России разрабатываются соответствующие предложения.

В 2009 году представители ТПП России принимали участие в рабочей группе Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии по подготовке проекта федерального закона № 111741-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в целях повышения энергетической и экологической эффективности российской экономики», разработанного Минприроды России и внесенного депутатами Государственной Думы. Проект был принят Государственной Думой в первом чтении 21 ноября 2008 года. Вариант законопроекта, доработанный ко 2 чтению, предусматривал обширные поправки в части нормирования негативного воздействия на окружающую среду и платы за указанное воздействие, не поддержанные ТПП России, РСПП, представителями бизнеса. В профильный комитет Государственной Думы, а также в Минприроды России направлены заключения ТПП России. Рассмотрение законопроекта перенесено, принято решение не возвращаться к его доработке.

Следует упомянуть приказ Ростехнадзора от 5 апреля 2007 года № 204 «Об утверждении формы Расчета платы за негативное воздействие на окружающую среду и порядка заполнения и представления формы Расчета платы за негативное воздействие на окружающую среду», повлекший увеличение размера указанной платы для промышленных предприятий в сотни раз. В Минприроды России, Ростехнадзор неоднократно направлялись замечания ТПП России, в Палате проводились обсуждения с участием представителей этих ведомств. Замечания в основном учтены, в марте 2008 года в приказ внесены соответствующие изменения.

В ТПП России проводилось обсуждение и независимая экспертиза Правил осуществления государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля), утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 27.01.2009 года №53, и административного регламента в развитие данного постановления, на необходимость принятия которых давно указывала Палата.

1.19.2. Основные проблемы, подлежащие решению

Законодательство в области охраны окружающей среды призвано обеспечить гармоничное сочетание корпоративных интересов хозяйствующих субъектов и физических лиц, участвующих в производственной деятельности, с интересами общества в целом, при условии не нанесения ущерба окружающей среде и сохранения ее для будущих поколений.

Требуется согласование экономического механизма регулирования природоохранной деятельности с общими бюджетными и налоговыми процессами для реализации принципа стимулирования хозяйствующих субъектов, уменьшающих негативное воздействие на окружающую среду, модернизирующих производство, снижающих потребление ресурсов.

Необходима гармонизация федерального природоохранного законодательства с международными нормами в области природопользования и охраны окружающей среды. Вместе с тем не следует решать серьезную проблему перехода к экологически чистым технологиям только путем введения жестких экологических требований (стандартов), установленных для про-

мышленных предприятий в развитых странах с устойчивой экономикой. Переход к новому более высокому технологическому уровню производства, обеспечивающему более высокий уровень экологической безопасности, должен происходить поэтапно. Отставание России в области технологий от развитых европейских стран должно быть поэтапно ликвидировано в сроки, сопоставимые с теми, которые потребовались странам Европы для введения жестких экологических стандартов. Подобный подход позволяет надеяться, что переход на новый технологический уровень промышленного производства произойдет без нанесения значительного ущерба интересам предприятия, государства в целом и без социальных потрясений.

В настоящее время совершенствуется законодательство Российской Федерации с целью обеспечения требований соблюдения производителями нормативов в области охраны окружающей среды, составной частью которого должно стать стимулирование предприятий на переход к **наилучшим существующим технологиям**. Только в этом случае будет достигнуто сокращение энерго- и ресурсопотребления, уменьшение загрязнения окружающей среды.

В период перехода промышленности на новый технологический уровень законодательство об охране окружающей среды должно отражать поэтапный характер перехода и содержать нормы, регулирующие необходимые издержки на природоохранную деятельность, которые не явились бы чрезмерно обременительными для предприятия, в частности, и для общества в целом. В случае нарушения баланса между интересами промышленности, экологической безопасностью и решением социальных вопросов рассчитывать на успех перехода промышленности на новый технологический уровень вряд ли следует. Поэтому корректно построенная нормативная правовая база и создание механизмов ее реализации – вопрос исключительно важный и требующий быстрого решения.

Планируемое к 2020 году снижение на 40% энергоемкости валового внутреннего продукта и снижение удельных уровней воздействия на окружающую среду в 3–7 раз (для различных отраслей экономики) в ближайшие годы потребует от предприятий приведения технологии производства и продукции к международным экологическим стандартам. Они должны будут в сжатые сроки модернизировать производство. При этом необходимо предусмотреть стимулы для создания действенной, мощной экологической службы организаций, оказывающих значительное негативное воздействие на окружающую среду. Переход на новую модель хозяйствования с соблюдением международных стандартов природопользования и охраны окружающей среды (ISO 14000) в части технологии производства продукции позволит осуществить комплексный подход к решению проблем экологии, эффективно использовать ресурсы предприятия, оптимизировать затраты на природопользование и частично или полностью предотвратить ущемление интересов российских производителей на международном рынке по экологическим причинам.

Плата за загрязнение окружающей среды должна иметь компенсационный, неналоговый характер и направляться на решение экологических задач в местах оказания негативного воздействия. Завышенные требования к предприятиям по скорейшей коренной модернизации производства, выплата экологических платежей и налогов в увеличенном в 25–100 раз размере, долевым финансировании региональных природоохранных мероприятий могут подорвать российскую промышленность.

Учитывая финансовые возможности России, состояние ее экономики и нерешенные социальные проблемы, стратегическим направлением совершенствования законодательства на ближайшие годы должно быть обеспечение **развития в стране производства продукции, конкурентоспособной на мировом рынке**, при значительном улучшении условий жизни населения и уменьшении вредного воздействия на окружающую среду путем модернизации производства и достижения допустимых для России норм экологической безопасности. **ООН также определяет в числе мировой «наилучшей практики» устойчивого развития достижение одновременно экономических, экологических и социальных результатов.**

Как уже упоминалось выше Федеральный закон «Об охране окружающей среды» на данный момент не привел к практическим результатам в части создания действенных механизмов регулирования природопользования. Для того чтобы заложенные в Законе механизмы зарабо-

тали необходимо принятие ряда нормативных правовых актов, из которых наиболее значимыми для предпринимателей являются:

- принятие федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части совершенствования системы нормирования на окружающую среду и введения мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших технологий), и нормативных правовых актов, необходимых для его реализации (основными из которых являются постановления Правительства Российской Федерации о нормировании в области охраны окружающей среды и о Порядке исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду, а также корректировка постановления Правительства Российской Федерации от 12 июня 2003 года № 344 «О нормативах платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, размещение отходов производства и потребления»),
- внесение изменений в Федеральный закон 24 июня 1998 года N 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», а также в иные нормативные правовые акты в сфере обращения с отходами.

1.19.3. Предложения по совершенствованию законодательства

Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части совершенствования системы нормирования на окружающую среду и введения мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших технологий) разрабатывается рабочей группой Минприроды России, в состав которой входят представители ТПП России. В течение 2009 года на обсуждение членов рабочей группы последовательно выносилось несколько вариантов данного проекта закона. В них предложены решения по переходу на технологическое нормирование и по совершенствованию системы определения и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду. Проект закона предусматривает существенное увеличение финансовой нагрузки на юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. В ТПП России проводились обсуждения вариантов законопроекта, направлялись предложения в Минприроды России.

Наибольшую обеспокоенность вызывают следующие положения проекта закона:

1. Природоохранные органы освобождаются от обязанности доказывать причинение вреда окружающей среде, предлагая автоматически считать вредом любое превышение установленного в свидетельстве негативного воздействия на окружающую среду, которое таковым может и не являться.

Полагаем, что необходимо доказать, что вред окружающей среде действительно имел место и повлек за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов.

2. В соответствии с проектом постановления Правительства Российской Федерации «О Порядке исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду», которое должно быть принято в развитие законопроекта, для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей предусмотрено с 1 января 2012 года 25-кратное, а с 1 января 2016 года – 100-кратное повышение платы за негативное воздействие на окружающую среду в случае превышения ими установленных нормативов воздействия на окружающую среду (зачастую нереальных для соблюдения). Действующие сегодня временно согласованные нормативы (лимиты) отменяются. В соответствии с расчетами Минприроды России в среднем по стране указанная плата повысится с 2012 года в 5 раз, а с 2016 года – в 20 раз.

Одновременно в случае принятия проекта закона плательщикам может быть предоставлена возможность корректировки до 70% платы за выполненные природоохранные мероприятия, перечисленные в законопроекте. Таким образом, предприниматель в современных сложных экономических условиях должен предварительно найти средства на ре-

ализацию указанных мероприятий и одновременно вносить в бюджет 100% платы в повышенном размере, а после ее корректировки – 30%.

Полагаем, что нецелесообразно существенно увеличивать финансовую нагрузку на бизнес по плате за негативное воздействие на окружающую среду, которая не используется целевым образом на природоохранные цели и растворяется в общих расходах бюджета, и при этом возлагать на предприятия обязанность изыскать средства на ускоренный переход на наилучшие существующие технологии (НСТ), как предлагается в законопроекте.

3. Переход на технологическое нормирование на основе НСТ должен быть поэтапный, в первую очередь для отраслей (производств), оказывающих значительное негативное воздействие на окружающую среду. Для крупных промышленных предприятий (их порядка 6–7 тысяч) следует предусмотреть комплексные экологические разрешения, действующие не менее 5 лет. Для субъектов малого предпринимательства должен применяться иной подход с максимально упрощенной отчетностью по негативному воздействию на окружающую среду в результате хозяйственной деятельности и исключением административных барьеров в виде оплаты услуг специализированных организаций по разработке, согласованию нормативов выбросов, сбросов, размещения отходов.
4. Не следует устанавливать нормативы воздействия на окружающую среду на основе нормативов качества окружающей среды, которые в настоящее время фактически не разработаны. Нормативы качества окружающей среды могут быть разработаны по отдельным регионам на 1–3 веществ, показатели по которым имеют приоритетное значение для охраны окружающей среды.

При разработке проекта закона полагаем целесообразным учесть следующие положения **в части совершенствования системы нормирования на окружающую среду:**

1. Использовать вместо формулировки «наилучшие существующие технологии» более точное понятие «наилучшие доступные технологии».
2. Упростить предлагаемую систему нормирования негативного воздействия на окружающую среду. Отказаться от использования системы нормативов, эффективность применения которых не подтверждена на практике, а разработка представляет в ближайшие годы неразрешимую задачу, как для органов власти, так и для природопользователей (хозяйствующих субъектов).
3. При построении системы нормирования воздействия на окружающую среду ориентироваться на минимальные удельные выбросы и сбросы загрязняющих веществ для разных способов получения однотипной продукции; в том числе с использованием наилучших доступных технологий (НДТ).
4. Показатели НДТ подлежат корректировке не чаще чем один раз в 5 лет.
5. Перечни нормируемых загрязняющих веществ в выбросах и сбросах ограничить 10–20 приоритетными загрязняющими веществами, легко контролируемыми и определяемыми в установленном порядке.
6. Фактическое воздействие природопользователей подразделяется на допустимое и негативное воздействие на окружающую среду.
7. Допустимые нормативы – массы загрязняющих веществ в выбросах (сбросах) при использовании НДТ. При соответствии технологии производства наилучшим доступным технологиям фактическое воздействие становится допустимым воздействием на окружающую среду.
8. Негативное воздействие на окружающую среду – воздействие, оказываемое загрязняющими веществами, эмиссия которых в окружающую среду осуществляется сверх допустимых нормативов.
9. Расчет допустимого воздействия производится путем умножения удельных нормативов выбросов и сбросов ЗВ на объем производимой продукции.
10. Получение разрешений на воздействие на окружающую среду после установления публичных нормативов допустимого воздействия на окружающую среду не требуется. Поскольку каждый природопользователь может самостоятельно рассчитать величины допустимых выбросов и сбросов для каждого загрязняющего вещества, эмитируемого в окружающую

среду, а также величины негативного воздействия для этих веществ, которые рассчитываются как разность между фактическими величинами воздействия и допустимыми.

11. Природопользователи разрабатывают планы перехода к НДТ (поэтапной замены устаревшего оборудования на новое) и достижения показателей допустимых нормативов воздействия на окружающую среду с учетом необходимости снижения абсолютного объема загрязняющих веществ.
12. В целях снижения административного давления на бизнес и повышения эффективности государственного регулирования экологическая разрешительная документация сокращается, с 2015 года начинается выдача крупным предприятиям, оказывающим значительное негативное воздействие на окружающую среду, «Комплексных экологических разрешений» – единого документа со сроком действия не менее 5 лет.
13. Осуществляется и совершенствуется государственный непрерывный инструментальный контроль за достижением природопользователями в установленные сроки показателей по выбросам/сбросам приоритетных загрязняющих веществ.

В части введения мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов, внедряющих наилучшие технологии, предлагаем следующее.

1. Плата за негативное воздействие на окружающую среду является неналоговым компенсационным платежом, взимаемым за воздействие на окружающую среду, превышающее нормативы допустимого воздействия. Начисление и взимание платы исключает возможность предъявления исков о возмещении ущерба окружающей среде за те же объемы негативного воздействия на окружающую среду.
2. Отчетным периодом по плате за негативное воздействие является календарный год, а не квартал. С целью равномерного поступления средств в бюджет устанавливаются квартальные авансовые платежи.
3. Плата может быть использована природопользователем на реализацию мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду. Перечень природоохранных мероприятий, обеспечивающих снижение негативного воздействия на окружающую среду, устанавливается федеральным законом. Перечень природоохранных мероприятий, соответствующих установленным законом и реализуемых плательщиком, дополнительного согласования с администратором платы не требует.
4. Максимальный размер вычета из платы в связи с реализацией природоохранных мероприятий устанавливается федеральным законом, и согласования с администратором платы не требует.
5. В целях упрощения администрирования взимания платы за негативное воздействие плата за воздействие, оказываемое передвижными источниками, не начисляется, а взимается путем увеличения цены на топливо.
6. Перечень загрязняющих веществ, за которые взимается плата, существенно ограничивается.
7. Методические документы по определению фактического воздействия на окружающую среду утверждаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.
8. Ставки платы устанавливаются федеральным законом или постановлением Правительства Российской Федерации.
9. Природопользователь самостоятельно рассчитывает плату и представляет администратору платы декларацию.
10. Администратор платы обеспечивает контроль за правильностью исчисления платы, за правомочностью применения вычета из платы, целевым расходованием средств на природоохранные мероприятия.
11. На переходный период (до введения в действие публичных нормативов) сохраняется действующая в настоящее время система нормирования, а также исчисления и взимания платы.
12. Предлагаемые размеры штрафов необоснованно завышены. При установлении административной ответственности за просроченный платеж должна учитываться продол-

жительность периода просрочки и размер задолженности по плате. Установление административного штрафа в размере 5-кратной суммы невнесенной платы является неадекватно жесткой санкцией. Полагаем, что в данном случае целесообразно ввести штраф в размере 20% суммы невнесенной платы и проценты за каждый день просрочки в размере 1/360 ставки рефинансирования.

Вопросы совершенствования обращения с отходами производства и потребления.

В сфере обращения с отходами производства и потребления многие нормативные и методические документы в значительной степени устарели, не соответствуют не только современному научно-техническому уровню, но и находятся в серьезном противоречии с международными нормами и правилами. Существующая система управления не только не стимулирует процессы ликвидации и переработки отходов, а скорее способствует их накоплению на территориях предприятий и в местах для этого не предназначенных.

В целях изменения сложившейся ситуации Минприроды России разрабатывает предложения **по внесению изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», а также в иные нормативные правовые акты в сфере обращения с отходами.** Они направлены на совершенствование системы сбора, транспортировки и переработки твердых бытовых отходов (ТБО) и промышленных отходов 4–5 классов опасности (внедрение принципов раздельного сбора ТБО, экономических мер стимулирования переработки промышленных отходов, изменение требований к местам захоронения отходов); изменение полномочий органов государственной власти и местного самоуправления в рассматриваемой сфере, в частности планируется передача полномочий по организации обращения с отходами с муниципального уровня на уровень субъектов Российской Федерации.

В ТПП России также подготовлены **предложения по совершенствованию нормативного правового регулирования в области обращения с отходами производства и потребления,** заключающиеся в следующем.

1. Отменить обязательную разработку паспортов отходов. Информация о всех типовых отходах должна содержаться в Федеральном классификационном каталоге отходов (ФККО). Предприятия уже разработали документы по таким отходам и представили органам Ростехнадзора для внесения в ФККО.
Основная задача на ближайшие годы – введение и систематизация накопленной информации в ФККО, предложения по применению этой информации для увеличения использования отходов. Необходимо приказом Минприроды России уточнить порядок ведения ФККО, предусматривающий его систематическое (не реже 2 раз в год) пополнение, а также ответственность за неисполнение ведения ФККО. Должна быть обеспечена доступность информации, содержащейся в ФККО, для природопользователей. Разработка паспортов в добровольном порядке отдельными предприятиями целесообразна для конкретных отходов, по которым, по информации предприятия, фактический класс опасности ниже указанного в ФККО.
2. В нормативных правовых и методических актах, определяющих вопросы паспортизации отходов и определение класса опасности отходов, исключить необходимость установления токсичности по классификации Роспотребнадзора.
3. Исключить лицензирование деятельности по обращению с опасными отходами, которые образуются, перерабатываются или используются в процессе основной деятельности организации.
4. Постановлением Правительства Российской Федерации определить порядок ведения Реестра объектов размещения отходов, предусматривающий его систематическое не реже 2 раз в год, пополнение и изменение, сферу его применения, ответственность за неисполнение его ведения. Должна быть обеспечена доступность содержащейся в реестре информации для природопользователей.
5. В нормативных правовых актах, определяющих порядок профессиональной подготовки по обращению с отходами, вместо формулировки «лица, допущенные к обращению с отходами» предлагаем использовать формулировку «лица, ответственные за обра-

щение с отходами в соответствии с приказом по предприятию». Предприятиям должно быть предоставлено право самостоятельно проводить инструктаж по обращению с отходами (по аналогии с обучением правилам охраны труда).

6. В развитие Федерального закона № 309-ФЗ от 30.12.2008 года установить заявительный порядок (без оформления проектов нормативов образования и лимитов размещения отходов (ПНОЛРО) определения и получения лимитов на размещение отходов представителями малого и среднего бизнеса. Лимиты выдавать на 5 лет даже при некотором (+30% -30%) изменении объема размещаемых отходов. В законодательных или нормативных актах органов государственной власти субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления предусмотреть возможность введения вмененных нормативов сдачи некоторых видов отходов субъектами малого предпринимательства (например, офисы, парикмахерские, мелкий автосервис) исходя из общности технологических процессов (например, 15 люминесцентных (энергосберегающих) ламп с офиса).
7. Определить (на уровне административного регламента) упрощенный порядок корректировки ПНОЛРО и соответственно лимитов на размещение отходов в связи с некоторыми изменениями производственного процесса.
8. Для вновь строящихся и реконструируемых предприятий предусмотреть в течение первых двух лет осуществление платы за негативное воздействие на окружающую среду без повышающего коэффициента по фактическим уровням воздействия. Либо нормировать на основании раздела рабочей документации «Перечень мероприятий по охране окружающей среды» на первые 2 года эксплуатации и на все время строительства или реконструкции.
9. Отходы 4 класса опасности (мало опасные отходы) исключить из понятия опасных отходов, поскольку в соответствии с международной классификацией отходов, принятой в Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением, ратифицированной Россией, эти отходы не отнесены к опасным для целей контроля за их перевозкой и удалением.
10. Уточнить требования к юридическим лицам по порядку проведения производственного контроля при обращении с отходами, разделив понятия «производственный контроль» и «экологический мониторинг» и принять соответствующий административный регламент.

В заключение следует отметить, что в современных экономических условиях необходима государственная финансовая поддержка природоохранной деятельности через федеральные и региональные целевые экологические программы – как механизм участия государства в ликвидации последствий антропогенного воздействия на окружающую среду в результате деятельности государственных предприятий, действовавших в предшествующие годы. В частности, требуется разработка и финансирование Федеральной целевой программы «Отходы производства и потребления (2011–2016 годы)».

При принятии нормативных правовых актов в сфере экологии необходимо учитывать, что развивающиеся страны все решительнее высказываются против ускоренного введения у себя необоснованно строгих экологических стандартов развитых европейских стран.

Список нормативных правовых актов, подлежащих разработке и принятию:

№	Наименование	Состояние
1.	Экологический кодекс Российской Федерации	требует разработки
2.	«О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части совершенствования системы нормирования на окружающую среду и введения мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших технологий)»	требует разработки
4.	«О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления»	требует разработки
5.	«О нормировании в области охраны окружающей среды»	требует разработки
6.	«О Порядке исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду»	требует разработки

2. Развитие законодательства, регулирующего отдельные сферы предпринимательской деятельности

2.1. Законодательное обеспечение развития инновационной деятельности

2.1.1. Оценка ситуации и основные итоги работы ТПП России

Характерной чертой современного мирового хозяйственного развития является переход ведущих стран к новому этапу формирования инновационного общества – построению экономики, базирующейся преимущественно на генерации, распространении и использовании знаний. Инвестиции в интеллектуальный (человеческий) капитал превращаются в наиболее эффективный способ размещения ресурсов. Нематериальные активы занимают все большую долю в средствах фирм и корпораций.

Экономика России также начинает менять свой облик, становясь не только синонимом топливно-энергетической отрасли, но и диверсифицированной сложной экономической системой с развивающимся современным высокотехнологичным сектором. Государство формирует экономическую стратегию, направленную на ликвидацию российской зависимости от сырьевого сектора экономики.

Президент Российской Федерации Указом от 12 мая 2009 года №537 утвердил Стратегию национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года. В Стратегии в перечне основных приоритетов национальной безопасности указан экономический рост, который достигается прежде всего путем развития национальной инновационной системы и инвестиций в человеческий капитал, повышения производительности труда, освоения новых ресурсных источников, модернизации приоритетных секторов национальной экономики, а также путем совершенствования банковской системы, финансового сектора услуг и межбюджетных отношений в Российской Федерации.

Именно за счет развития национальной инновационной системы в целях реализации высокоэффективных проектов и приоритетных программ развития высокотехнологичных секторов экономики возможно обеспечить национальную экономическую безопасность.

Достижение поставленных целей невозможно без глубокой структурной модернизации экономики, устранения дисбаланса между добывающими и обрабатывающими отраслями в структуре производства и экспорта, обновления основных производственных фондов, технологического перевооружения промышленности и увеличения экспорта высокотехнологичной продукции.

Полагаем, что необходимо определить цель перехода на инновационную модель экономики не только в общих программных документах развития страны, но и четко определить политику Российской Федерации в области инновационного развития. Это должен быть комплексный документ, являющийся составной частью государственной научно-технической и промышленной политики и представляющий совокупность осуществляемых государством социально-экономических и правовых мер, направленных на формирование условий для развития производства конкурентоспособной инновационной продукции на базе передовых достижений науки, технологий и техники и повышение доли такой продукции в структуре производства, а также системы продвижения и реализации продукции и услуг на отечественном и мировом рынках.

Поскольку изменение технологической структуры экономики является длительным и капиталоемким процессом, необходимо предварительное долгосрочное планирование таких коренных преобразований с различными вариантами развития экономики, а также всесторонний анализ последствий. В этих целях Межведомственной комиссией по научно-инновационной политике Министерства образования и науки Российской Федерации одобрена Концепция долгосрочного прогноза научно-технологического развития Российской Федерации на период до

2025 года реализации государственной политики. Для организации долгосрочного прогнозирования было принято решение использовать активно применяемую в развитых странах методологию Форсайт. Отличительной особенностью новой для России методологии является не простое предвидение будущего, а объединение усилий и ресурсов различных отраслей для определения областей стратегических исследований и технологий, которые смогут принести наибольшие экономические и социальные выгоды, т.е. будущей инфраструктуры экономики и путей для ее формирования.

Кроме того, необходимо коренным образом изменить законодательство Российской Федерации в сфере инновационной деятельности. В настоящее время на федеральном уровне основными актами, отражающими главные направления государственной политики в области инновационного развития и содержащие понятийный аппарат, являются:

- Основы политики Российской Федерации в области развития наук и технологий на период до 2010 г. и дальнейшую перспективу, утвержденные Президентом Российской Федерации 30 марта 2002 г. № Пр-576;
- Основные направления политики Российской Федерации в области развития инновационной системы на период до 2010 года, утвержденные Председателем Правительства Российской Федерации 5 августа 2005 года, № 273 п-177;
- Концепция федеральной целевой программы «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 годы», утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 июля 2006 г. № 977-р;
- Стратегия развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 года, утвержденная Межведомственной комиссией по научно-инновационной политике Минобрнауки России.

Необходимо отметить, что срок действия двух из вышеперечисленных документов заканчивается в 2010 году.

Базовым законом, регулирующим отношения между субъектами научной и (или) научно-технической деятельности, органами государственной власти и потребителями научной и (или) научно-технической продукции (работ и услуг), является Федеральный закон от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике». Закон определяет основные понятия, устанавливает правовой статус субъектов научной и научно-технической деятельности, а также основы регулирования научной и научно-технической деятельности. Однако в нем не содержится определений таких понятий как «инновация», «инновационная деятельность», «инновационная организация» и проч.

Вместе с тем, за последние годы были приняты законодательные акты, регулирующие деятельность отдельных институтов инновационных системы. В частности:

Федеральным законом от 17 мая 2007 года № 82-ФЗ «О банке развития» (далее – Закон о Банке развития) был учрежден «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)». Целями деятельности банка являются обеспечение повышения конкурентоспособности экономики Российской Федерации, ее диверсификации, стимулирования инвестиционной деятельности путем осуществления инвестиционной, внешнеэкономической, страховой, консультационной и иной деятельности по реализации проектов в Российской Федерации и за рубежом, в том числе с участием иностранного капитала, направленных на развитие инфраструктуры, инноваций, особых экономических зон, защиту окружающей среды, на поддержку экспорта российских товаров, работ и услуг, а также на поддержку малого и среднего предпринимательства.

Для достижения целей своей деятельности Банк развития вправе осуществлять финансирование инвестиционных проектов, в том числе в форме предоставления кредитов или участия в капитале коммерческих организаций, а также приобретать доли (акции, паи) в уставном капитале хозяйственных обществ, а также инвестиционных и паевых инвестиционных фондов.

В целях реализации государственной политики в научно-технической и инновационной сфере, реализации проектов создания перспективных нанотехнологий и nanoиндустрии путем осуществления инвестиционной, внешнеэкономической и иной установленной законом деятель-

ности по реализации проектов в области нанотехнологий в России и за рубежом, принят Федеральный закон от 19 июля 2007 года № 139–ФЗ «О Российской корпорации нанотехнологий». Основным предметом деятельности Корпорации является организационная и финансовая поддержка инновационной деятельности в nanoиндустрии, в первую очередь, перспективных инновационных проектов.

В целях создания экспортно-ориентированной системы содействия разработкам, производству и реализации высокотехнологичной промышленной продукции в соответствии с Федеральным законом от 23 ноября 2007 года № 270–ФЗ создана государственная корпорация «Ростехнологии».

Одними из основных функций государственной корпорации «Ростехнологии» являются содействие организациям промышленного и оборонно-промышленного комплексов в разработке, производстве, продвижении на внешний рынок и реализации высокотехнологичной промышленной продукции, привлечение инвестиций в промышленный и оборонно-промышленный комплексы; оказание содействия организациям промышленного и оборонно-промышленного комплексов в проведении прикладных исследований по перспективным направлениям развития науки и техники и во внедрении в производство передовых технологий в целях повышения уровня отечественных разработок высокотехнологичной промышленной продукции, сокращения сроков и стоимости ее создания.

22 июля 2005 года Президент Российской Федерации подписал Федеральный закон № 116–ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации». Создание особых экономических зон вызвано необходимостью развития обрабатывающих отраслей экономики, высокотехнологичных отраслей, производства новых видов продукции, транспортной инфраструктуры, а также туризма и санаторно-курортной сферы.

Основными центрами внедрения инновационных видов продукции должны стать технико-внедренческие особые экономические зоны, которые уже созданы в 4 регионах – г. Санкт-Петербурге, г. Москве (г. Зеленоград), Московской области (г. Дубна) и Томской области (г. Томск).

К сожалению, за последние несколько лет количество технико-внедренческих особых экономических зон не увеличилось.

Важной гарантией предпринимателям стала норма, закрепленная в статье 38 указанного Федерального закона, согласно которой акты законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, законы субъектов Российской Федерации о налогах и сборах, нормативные правовые акты органов местного самоуправления о налогах и сборах, ухудшающие положение налогоплательщиков – резидентов особых экономических зон, за исключением актов законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, касающихся налогообложения подакцизных товаров, не будут применяться в отношении резидентов особых экономических зон в течение срока действия соглашения о ведении промышленно-производственной, технико-внедренческой или туристско-рекреационной деятельности. Подобные государственные гарантии придадут стабильность деятельности резидентов особых экономических зон.

В целях создания условий для развития малого и среднего бизнеса был принят Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 209–ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (далее – Закон о малом бизнесе). Торгово-промышленная палата РФ активно участвовала в работе над Законом, результатом которого стало дополнение законопроекта рядом предложений ТПП России, в том числе, в части финансирования НИОКР по проблемам развития субъектов малого и среднего предпринимательства.

Осознавая необходимость развития инновационных технологий субъектами малого и среднего бизнеса, Закон о малом бизнесе установил формы и виды поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства в области инноваций и промышленного производства. Так, в статье 22 Закона о малом бизнесе устанавливается, что оказание поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства в области инноваций и промышленного производства органами государственной власти и органами местного самоуправления может осуществляться в виде создания организаций, образующих инфраструктуру поддержки субъектов ма-

лого и среднего предпринимательства и оказывающих поддержку субъектам малого и среднего предпринимательства, в том числе технопарков, центров коммерциализации технологий, технико-внедренческих и научно-производственных зон, и обеспечения деятельности таких организаций, содействия патентованию изобретений, полезных моделей, промышленных образцов и селекционных достижений, а также государственной регистрации иных результатов интеллектуальной деятельности, созданных субъектами малого и среднего предпринимательства, а также создания условий для привлечения субъектов малого и среднего предпринимательства к заключению договоров субподряда в области инноваций и промышленного производства и создания акционерных инвестиционных фондов и закрытых паевых инвестиционных фондов.

Долгожданным стал Федеральный закон от 2 августа 2009 года № 217-ФЗ **«О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности»** (далее – Закон № 217).

Основной целью Закона № 217 является обеспечение реального внедрения в производство создаваемых за счет бюджетных средств результатов научно-технической деятельности, права на которые принадлежат учреждениям науки и образования, а также правовое обеспечение установленных Гражданским кодексом Российской Федерации возможностей для учреждений науки и образования быть участником и учредителем хозяйственных обществ, занимающихся практическим применением (внедрением) результатов интеллектуальной деятельности, права на которые принадлежат данным учреждениям.

В соответствии с Законом бюджетные научные учреждения, научные учреждения государственных академий наук, бюджетные образовательные учреждения высшего профессионального образования, образовательные учреждения высшего профессионального образования государственных академий наук (далее – научные и образовательные учреждения) наделяются правом создавать хозяйственные общества без согласия собственника имущества. Однако распоряжение долями (акциями) в уставных капиталах таких хозяйственных обществ может осуществляться только с предварительного согласия соответствующих собственников.

Хозяйственные общества могут быть созданы в форме общества с ограниченной ответственностью либо акционерного общества.

Научные и образовательные учреждения могут создавать хозяйственные общества единолично либо с привлечением других лиц в качестве учредителей. Доля научных и образовательных учреждений в уставном капитале создаваемых ими обществ должна быть более 25% (для акционерных обществ) и более 1/3 (для обществ с ограниченной ответственностью). Доля (акции) других лиц участвующих в уставном капитале хозяйственного общества должна быть оплачена денежными средствами не менее чем наполовину.

Согласно Закону хозяйственное общество не утрачивает статуса малого предприятия независимо от доли участия в его уставном капитале научных и образовательных учреждений. При этом его деятельность должна заключаться в практическом применении (внедрении) результатов интеллектуальной деятельности, исключительные права на которые принадлежат учредителям (участникам) – научным и образовательным учреждениям.

Научные и образовательные учреждения могут вносить в уставные капиталы хозяйственных обществ права на использование результатов интеллектуальной деятельности по лицензионным договорам. При этом исключительные права на результаты интеллектуальной деятельности не подлежат отчуждению согласно абзацу второму части первой статьи 1233 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Также научными и образовательными учреждениями в уставный капитал хозяйственных обществ могут быть внесены денежные средства, оборудование и иное имущество, находящееся в оперативном управлении учреждений, в порядке, предусмотренном Гражданским кодексом Российской Федерации. Рассматривая данное полномочие научных и образовательных учреждений необходимо отметить коллизию положений Закона с нормами Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ). Так, согласно статье 298 ГК РФ частное

или бюджетное учреждение не вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным этим учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества. Таким образом, реализация данного закона на практике затруднена.

Закон определяет, что доходы от распоряжения долями (акциями) в уставных капиталах хозяйственных обществ, а равно часть прибыли хозяйственных обществ, полученные научными и образовательными учреждениями, поступают в их самостоятельное распоряжение и направляются только на правовую охрану результатов интеллектуальной деятельности, выплату вознаграждения их авторам, а также на осуществление уставной деятельности данных учреждений.

Приведенное положение Закона соответствует части 2 статьи 298 ГК РФ, устанавливающей, что если в соответствии с учредительными документами учреждению предоставлено право осуществлять приносящую доходы деятельность, то доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение учреждения и учитываются на отдельном балансе.

Согласно положениям Закона № 217-ФЗ научные и образовательные бюджетные учреждения вправе привлекать других лиц в качестве учредителей (участников) хозяйственного общества. В целях устранения возможной коррупционной составляющей данной нормы, на наш взгляд, необходимо внести уточнение, закрепив прямой запрет на привлечение в качестве соучредителей (соучастников) хозяйственных обществ руководителей научных и образовательных бюджетных учреждений, их заместителей, а также близких родственников указанных лиц.

Возникает ряд коллизий и с нормами бюджетного законодательства.

Согласно статье 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации к неналоговым доходам бюджетов относятся, в частности, доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности.

Пункт 5 статьи 41 БК РФ устанавливает, что доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, средства безвозмездных поступлений и иной приносящей доход деятельности при составлении, утверждении, исполнении бюджета и составлении отчетности о его исполнении включаются в состав доходов бюджета.

Статья 42 БК РФ раскрывает понятие доходов от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности. В частности, к этому виду доходов относятся доходы в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации, субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям.

Однако в целях предоставления бюджетным учреждениям дополнительных финансовых источников помимо выделенных бюджетных ассигнований пункт 10 статьи 5 Федерального закона от 26 апреля 2007 года № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» устанавливает, что пункт 5 статьи 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации применяется со дня вступления в силу федерального закона, определяющего особенности использования бюджетными учреждениями средств от оказания платных услуг, безвозмездных поступлений от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольных пожертвований, и средств от иной приносящей доход деятельности.

До дня вступления в силу специального федерального закона бюджетное учреждение на основании закона (решения) о бюджете вправе использовать на обеспечение своей деятельности полученные им средства от оказания платных услуг, безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольные пожертвования, и средства от иной приносящей доход деятельности на основании документа (генерального разрешения) главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств.

В соответствии с положениями статьи 6 Федерального закона от 24 ноября 2008 года № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов», средства в валюте Российской Федерации, полученные федеральными бюджетными учреждениями от приносящей доход деятельности, учитываются на лицевых счетах, открытых им в территориальных органах Федерального казначейства, и расходуются федеральными бюджетными учреждениями в соответствии с генеральными разрешениями (разрешениями), оформленными главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета в установленном Министерством финансов Российской Федерации порядке, и сметами доходов и расходов по приносящей доход деятельности, утвержденными в порядке, определяемом главными распорядителями средств федерального бюджета, в пределах остатков средств на их лицевых счетах.

Средства, полученные от приносящей доход деятельности, не могут направляться федеральными бюджетными учреждениями на создание других организаций, покупку ценных бумаг и размещаться на депозиты в кредитных организациях.

Аналогичная норма содержится в статье 6 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов». Однако в статье содержится оговорка, согласно которой общее правило о расходовании средств, полученных от приносящей доход деятельности, применяется за исключением случаев, установленных федеральными законами.

В целях устранения указанных правовых коллизий предлагаются следующие законодательные изменения.

1. Членами Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Х.Д. Чеченовым и Е.В. Бушминым в Государственную Думу внесен проект федерального закона № 294330-5 «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации».

Согласно положениям Закона № 217 бюджетные научные и образовательные учреждения получают возможность самостоятельно распоряжаться дивидендами и доходами от участия в хозяйственных обществах, и направлять их на указанные в Законе № 217 цели.

Согласно Федеральному закону от 26 апреля 2007 года № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» (далее – Закон № 63-ФЗ) в перечне доходов бюджетных учреждений, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, не предусмотрены доходы от использования результатов интеллектуальной деятельности или от участия в коммерческих организациях.

Следствием этого является то, что указанные доходы зачисляются на лицевые счета бюджетных учреждений без права расходования, поскольку данные виды доходов не могут быть внесены в разрешения – специальный документ, на основании которых действуют бюджетные учреждения.

Для ликвидации указанных противоречий законопроектом предлагается внести дивиденды и доходы бюджетных научных и образовательных учреждений от участия в хозяйственных обществах в перечень доходов бюджетных учреждений, подлежащих внесению в генеральные разрешения главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств для обеспечения правовой основы их расходования на установленные Законом № 217-ФЗ цели, дополнив положения части 11 статьи 5 Закона № 63-ФЗ соответствующими нормами.

ТПП России поддерживает принятие данного законопроекта.

2. Внести дополнение в абзац первый пункта 1 статьи 298 Гражданского кодекса Российской Федерации, устанавливающее, что бюджетное учреждение не вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным этим учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества, **если иное не установлено законом**. Таким образом, научные и образовательные бюджетные учреждения получают право вносить в уставные капиталы создаваемых ими хозяйственных обществ объекты имущества, закрепленные за ними на праве оперативного управления.

Кроме того, считаем целесообразным в целях устранения возможной коррупционной составляющей внести дополнения в статью 5 Федерального закона от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» и статью 27 Федерального закона от 22 августа 1996 года № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании в части установления запрета выступать учредителями (участниками) хозяйственных обществ руководителей и заместителей руководителей бюджетных учреждений или созданных государственными академиями наук учреждений, а также их близких родственников.

ТПП России разрабатывает законопроект «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части реализации положений Федерального закона от 2 августа 2009 г. № 217-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности», направленный на устранение указанных пробелов и коллизий.

Кроме того, при реализации данного Закона возникают и другие проблемы. В частности, бюджетным учреждениям необходимо внести изменения в свои уставы в части полномочий по внесению имущества и имущественных прав в уставные (складочные) капиталы хозяйственных товариществ и обществ.

Все эти административные процедуры и непредусмотренные расходы могут повлечь сложности при реализации данного Закона.

Кроме того, у многих бюджетных организаций вызывает озабоченность финансово-хозяйственная деятельность инновационных предприятий на начальном этапе. В частности, у хозяйственного общества возникнет обязанность по уплате налогов (на прибыль, на имущество и проч.), расходы на заработную плату сотрудников и аренду помещений. Очевидно, что для инновационных предприятий такие расходы будут значительными.

Подводя основные итоги деятельности ТПП России в данной сфере, необходимо отметить следующие разработанные Палатой акты.

В целях содействия формированию и успешной реализации региональной инновационной политики по развитию инновационной составляющей экономики, созданию соответствующей законодательной базы на региональном уровне ТПП России был разработан проект модельного закона субъекта Российской Федерации «О развитии инновационной деятельности». На основе указанного модельного закона в четырех субъектах Российской Федерации были приняты соответствующие законы о развитии инновационной деятельности в субъекте Российской Федерации.

В проекте модельного закона определены такие основные понятия, как инновация, инновационная деятельность, инновационный проект, государственная поддержка инновационной деятельности и другие, а также устанавливается перечень организаций, составляющих инфраструктуру инновационной деятельности.

Кроме того, указанным проектом модельного закона определяются задачи и принципы государственной поддержки инновационной деятельности на территории субъекта Российской Федерации, а также виды и формы государственной поддержки субъектов инновационной деятельности.

Еще одним шагом к увеличению предпринимательской активности в инновационной деятельности в субъектах Российской Федерации стало разработанное Палатой модельное положение «О патронаже территориальной торгово-промышленной палатой перспективных отечественных инновационных проектов и технологий» и Концепция создания и функционирования территориальных инновационно–технологических центров в субъектах Российской Федерации.

Утверждение территориальными торгово–промышленными палатами положений «О патронаже территориальной торгово-промышленной палатой перспективных отечественных инновационных проектов и технологий» будет содействовать отечественным предпринимателям, товаропроизводителям и экспортерам в отношении принципиально новых образцов промышленной продукции, товаров и технологий, пользующихся спросом на рынках. Территориальные па-

латы смогут самостоятельно определять конкретные формы патронажа каждого проекта – организационную, информационную и иные виды поддержки.

Содействие инновационной деятельности, на наш взгляд, невозможно без развития инновационной инфраструктуры, основными элементами которой являются организации заинтересованные в разработках инновационных идей и технологий. Такие организации условно можно разделить на:

- организации, оказывающие инвестиционную поддержку, в виде финансовых вливаний в те или иные интересующие их проекты;
- организации, выделяющие имущественную базу, в виде производственных мощностей, помещений, оборудования и квалифицированного персонала для непосредственной реализации таких инновационных проектов.

Поскольку непосредственная реализация инновационных процессов, как правило, чаще осуществляется на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, ТПП России разработала Концепцию создания и функционирования территориальных инновационно–технологических центров (далее – ИТЦ). Целью создания ИТЦ является содействие российским организациям, имеющим статус субъекта малого предпринимательства, в создании и продвижении принципиально новых образцов промышленной продукции, товаров, услуг и технологий, пользующихся спросом на российском рынке и за рубежом.

Предполагается, что ИТЦ будут предоставлять малым инновационным предприятиям на договорной основе офисные, производственные помещения, соответствующее оборудование, предоставлять им услуги, необходимые для осуществления инновационной деятельности, а также содействовать продвижению их продукции на внутреннем и внешнем рынках.

Основной целью малого предприятия, претендующего на размещение в ИТЦ, является получение прибыли от инновационной деятельности, в то время как главной целью ИТЦ по отношению к малому предприятию – является создание необходимых условий, благоприятного «инновационного климата», для реализации инновационных проектов указанных предприятий.

2.1.2. Наиболее актуальные проблемы и задачи, подлежащие решению

Необходимо отметить, что дальнейшее формирование инновационной системы России сталкивается, в частности, со следующими системными проблемами:

- Наличие низкого спроса со стороны реального сектора экономики на перспективные – с точки зрения их коммерческого применения – результаты научно-технической деятельности. При этом основными экономическими факторами, сдерживающими инновационную активность предприятий реального сектора экономики, являются недостаток собственных средств для расширения данного вида деятельности, высокая стоимость нововведений, экономические риски и длительные сроки окупаемости.
- Отсутствие развитой нормативной правовой (законодательной) базы для осуществления инновационной деятельности, а также мер ее государственной поддержки, включая прямые (бюджетное финансирование) и косвенные (налоговые преференции, государственные гарантии и т.п.) механизмы.
- Отсутствие действенных механизмов реализации определенных государством приоритетных направлений развития науки, технологий и техники Российской Федерации, множественность научных организаций, претендующих на соответствующую государственную поддержку. Следствием этого становится нерациональное распыление бюджетных средств и недофинансирование исследований (развития знаний) в перспективных областях науки, обеспечивающих, в т.ч., конкурентоспособность экономики России на мировом рынке.
- Низкий уровень развития малого инновационного предпринимательства.

Многие эксперты признают, что России будет сложно преодолеть то отставание в инновационном развитии, которое сложилось в последние десятилетия. Динамика финансирования российской науки с начала 1990-х годов характеризуется резким спадом. По уровню иннова-

ционной активности Россия уступает многим развитым странам. В общем объеме продаж наукоемкой продукции на мировом рынке на долю России приходится всего 0,3%, а доля США составляет 20%, Японии – 11%, Германии – 8,5%.

Удельный вес новой или значительно усовершенствованной продукции во Франции, Австрии, Бельгии составляет 20–30%, в Германии – более 40%. Инновационно-активными в этих странах являются около 50% промышленных предприятий.

В общем количестве организаций, занятых производством машин и оборудования, инновационно-активными являются 15% (Франция – 57%, Германия – 80%), в производстве оборудования, электронного и оптического оборудования – 27% (Франция – 70%, Германия – 75%), в производстве транспортных средств и оборудования – 22,7% (Франция – 55%, Германия – 70%).

В настоящее время величина затрат в расчете на одного занятого исследованиями и разработками (с учетом профессорско-преподавательского состава вузов) в России в 8 раз меньше, чем в Южной Корее и в 12 раз меньше, чем в Германии.

Из года в год растет импорт в Россию машин и оборудования иностранного производства, что говорит о неготовности отечественного машиностроения удовлетворять постоянно растущие потребности российского бизнеса.

Например, за последние 8 лет общий импорт продукции машиностроения увеличился в 7,5 раза. С другой стороны, спрос на российские инновационные продукцию и услуги продолжает падать, одновременно снижается и их предложение рынку. Об этом красноречиво свидетельствуют следующие показатели: ежегодный спрос на российское сырье и энергоносители оценивается в размере 500–600 миллиардов долларов, а на нашу инновационную продукцию – лишь 5–7 миллиардов долларов. Это тревожная тенденция, которую нельзя не учитывать.

Полагаем, что преодоления сложившейся ситуации необходимы следующие комплексные меры:

1. Необходимо формировать современную законодательную базу в сфере инноваций, отвечающую новым экономическим реалиям и современным вызовам. В этой области мы отстаем от ведущих стран на 20 и более лет.

Базовым в настоящее время является Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике». Кроме того, приняты отдельные законодательные акты, например, Федеральные законы «Об особых экономических зонах», «О банке развития», «О Российской корпорации нанотехнологий», «О передаче прав на единые технологии», ряд изменений внесен в Налоговый кодекс Российской Федерации. В подготовке большинства законов участвовали представители Палаты, многие предложения которых были учтены на стадии рассмотрения законопроектов.

Однако до сих пор отсутствует комплексное правовое регулирование инновационной деятельности и государственной политики в этой сфере, не определена инновационная инфраструктура экономики и институты инновационной деятельности. В регионах осуществляются разрозненные программы поддержки инновационного сектора, не создающие единого рыночного пространства в сфере производства и оборота инновационной продукции и технологий.

Считаем, что основным законодательным актом, разработке которого должно быть уделено максимальное внимание, должен стать федеральный закон «Об инновационной системе Российской Федерации».

С учетом необходимости интенсивного перехода на инновационное развитие экономики выработка и законодательное закрепление основных понятий, целей, принципов и задач общенациональной промышленной политики становятся особенно актуальными. Для решения имеющихся проблем предлагается ускорить принятие разработанного с участием экспертов Палаты базового федерального закона «О развитии промышленности».

2. Необходимо совершенствовать деятельность особых экономических зон, в частности технико-внедренческих. Предприятия-резиденты российских особых экономических зон помимо важнейшей экспортной составляющей своей деятельности должны активно участвовать, на основе создания передовых образцов продукции и их производств, в импортозамещении, что будет являться, в отличие от прямого торгового протекционизма, лучшей рыночной мерой поддержки российского производителя.

Учитывая сырьевую направленность российской экономики, именно этот сектор должен в первую очередь стать высокотехнологичным. Государственная политика должна быть ориентирована на практическую реализацию потенциала российской науки на предприятиях особых экономических зон. Для этого возможно создание с участием Российской венчурной компании, компаний сырьевого и энергетического секторов, специализированного венчурного фонда.

3. В целях обеспечения ускоренного развития высокотехнологичных отраслей экономики и превращения их в одну из основных движущих сил экономического роста Правительством Российской Федерации была утверждена Государственная программа «Создание в Российской Федерации технопарков в сфере высоких технологий». Технопарки призваны объединить предприятия высокотехнологичных отраслей экономики, в том числе отраслей nano-, био-, информационных и других технологий, научные организации, учебные заведения, что позволит обеспечить территориальную концентрацию финансовых и интеллектуальных ресурсов для ускорения развития высокотехнологичных отраслей экономики.

Учитывая необходимость формирования инновационной инфраструктуры экономики должен быть разработан и принят федеральный закон «О технопарках», направленный на создание правовых условий для модернизации промышленно-производственной базы и учитывающий специфику технопарков, как особых экономических зон.

4. В целях налогового стимулирования предпринимателей к внедрению новых технологий и продукции должны быть внесены изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации: освобождены от обложения налогом на прибыль организаций средства, полученные безвозмездно в рамках целевого финансирования на осуществление научной (научно-исследовательской), экспериментальной и образовательной деятельности независимо от источника такого финансирования; предоставлены льготы по земельному налогу, в том числе освобождение от его уплаты, для организаций высшего образования, научных организаций, малых и средних предприятий инновационной сферы в отношении земельных участков, используемых в целях научной (научно-исследовательской), экспериментальной (опытно-экспериментальной, экспериментально-конструкторской) и образовательной деятельности. От налога на имущество организаций следует также освободить организации высшего образования, научные организации, малые и средние предприятия инновационной сферы, в отношении имущества, используемого в целях научной, (научно-исследовательской), экспериментальной деятельности.

5. В общем числе организаций, осуществляющих научные исследования и разработки, 81,7% занимают организации, находящиеся в государственной собственности (14,9% экономики). В то время как на частные коммерческие компании (66,3% экономики) приходится лишь 15,1% инновационных организаций. Таким образом, финансирование научных исследований и разработок в настоящее время происходит в основном за счет средств федерального бюджета. Доля же частных компаний в общих затратах на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы составляет всего 6%, в то время как в развитых странах эта доля колеблется от 65 до 75 процентов.

В части стимулирования коммерциализации результатов интеллектуальной деятельности, созданных с привлечением бюджетных средств, необходимы изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации. Должны быть созданы условия патентования объектов интеллектуальной собственности за счет бюджетных средств, закрепления 100 доходов от реализации прав на РИТД за научной организацией, правовой охраны РИТД и выплаты авторского вознаграждения, а также дополнения целевыми статьями расходов, направленных на предоставление государственной поддержки инновационной деятельности.

6. Должны быть созданы условия и инструменты для финансовой поддержки инновационного сектора экономики. Невозможно осуществить модернизацию отраслей промышленности только за счет средств государства. Необходимо создавать новые институты частного финансирования и расширять возможности уже существующих:

- следует внести изменения в Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» в части отмены ограничений банков на фондовом рынке по инвестированию в активы инновационных компаний и создания эффективной системы льготного кредитова-

ния перспективных инновационных производств. При этом следует закрепить законодательно возможность банковских организаций выступать в качестве институциональных инвесторов при реализации перспективных инвестиционных проектов в сфере высоких технологий;

- предоставить государственные гарантии по кредитам малому наукоемкому бизнесу и предусмотреть возможность предоставления им беззалоговых кредитов. Представляется актуальным предложение о создании специальных банков по обслуживанию малых предприятий с разделением их по видам хозяйственной деятельности, в том числе выделение инновационной составляющей;
- более эффективно использовать учетные инструменты регулирования денежного предложения. В первую очередь, это относится к ставке рефинансирования, поскольку именно она является ориентиром для коммерческих банков при установлении размера платы за выдаваемые кредиты. Происходящее увеличение ставки рефинансирования автоматически приводит к удорожанию кредитных ресурсов для реального сектора экономики, что делает практически невозможным использование заемных средств для развития производства, технологической модернизации и внедрения инноваций.

7. Важным инструментом, создающим условия для применения предпринимателями уникального наукоемкого оборудования, является лизинг. Необходимо путем внесения изменений в Федеральный закон «О финансовой аренде (лизинге)» установить порядок совершения лизинговых сделок в инновационной сфере.

Применение такого нетрадиционного способа инвестирования в инновационную деятельность как лизинг в сегодняшних условиях приобретает особое значение для создателей инновационных продуктов. Он становится востребованным по ряду причин – ввиду ограниченности собственных финансовых средств для осуществления организациями инновационной деятельности, высоких процентных ставок по кредитам и их краткосрочности, а также ввиду инфляционных тенденций.

Следует отметить, что в последнее время в условиях критического износа основных средств в отечественной промышленности спрос на услуги по лизингу имущества различных видов, особенно высокотехнологичного оборудования, существенно возрос. Кроме того, лизинговые платежи полностью относятся на затраты, снижая налогооблагаемую базу по налогу на прибыль. Ускоренная (с коэффициентом до 3-х) амортизация объекта лизинга позволяет по окончании срока договора передать его лизингополучателю в собственность практически по нулевой остаточной стоимости.

Рынок лизинговых услуг в России за последнее десятилетие, прошедшее после дефолта, демонстрирует устойчивые показатели роста. Так, сегодня объем российского лизингового рынка превышает 10 млрд. долларов США, а сама Россия входит в десятку стран с самыми развитыми лизинговыми отношениями, обогнав, например, Австрию и Австралию. Этот рынок характеризуется высокой степенью конкуренции, прежде всего, со стороны дочерних компаний иностранных финансовых институтов. В связи с этим одна из основных перспективных тенденций развития российского лизинга – повышение внимания лизингодателей к инновационной сфере, развитие инновационного лизинга.

8. Известно, что инновационные предприятия, в особенности на ранних стадиях реализации инновационных проектов, испытывают значительный недостаток инвестиций. В большинстве развитых стран дефицит инвестиций ликвидируется в основном за счет системы специализированных организаций – венчурных фондов. За рубежом крупные и средние компании, как правило, сами образуют малые венчурные предприятия для начального этапа такой коммерциализации. Интересно отметить, что в свое время такие «гиганты» высоких технологий, как «Apple Computers», «Microsoft», «Sun Microsystems», «Intel» на этапе их возникновения были профинансированы именно венчурными фондами.

В России же до сих пор отсутствует система продвижения от научного открытия, новых технологий и материалов к созданию опытных продуктов малыми венчурными предприятиями, а затем к широкому коммерческому тиражированию с помощью инвестиционных и организа-

ционных возможностей среднего и крупного бизнеса. Так, несмотря на рекордный рост в последние годы внешних инвестиций в российскую экономику, притока средств в наукоемкий инновационный бизнес так и не произошло. Например, по данным Российской ассоциации прямого и венчурного инвестирования (РАВИ), если на долю высокотехнологичных фирм в мире приходится более 85% объема средств венчурного финансирования, то в России картина прямо противоположная. Около трех десятков венчурных фондов за последние десять лет вложили всего лишь около 1,5 млрд. долларов в российские предприятия, из которых лишь 5% было выделено инновационным организациям.

Таким образом, необходимо создать законодательную базу для развития венчурного инвестирования в перспективные инновационные проекты, а также установить механизмы страхования венчурных вложений в высокотехнологичные научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки.

Эксперты ТПП России вошли в состав рабочей группы Государственной Думы по подготовке проекта федерального закона «О венчурной деятельности», а также по разработке изменений в некоторые законодательные акты в целях создания условий для венчурного инвестирования в России.

9. Низкий уровень инновационной активности российских предприятий вызван тем, что инновационная деятельность относится к высокорисковой. При этом эффективность управления рисками, особенно инновационными, у российских предпринимателей остается очень низкой. Основным же источником покрытия риска выступает, как правило, собственный капитал организации. Одним из источников покрытия вероятных потерь является страхование.

В настоящее время механизмы инновационного страхования (страхование инновационных рисков) в России находятся на начальном этапе своего развития. Столь низкий уровень объясняется, в первую очередь, слабой нормативной правовой базой, а также консервативностью российской страховой системы и неготовностью осуществлять оценку рисков инновационных проектов.

10. Переход к инновационной экономике невозможно осуществить без эффективного развития человеческого потенциала и инновационного кадрового резерва страны. Сегодня повышение инвестиций в развитие человеческого капитала уже не является только государственной проблемой. Бизнес ощущает нехватку профессиональных кадров, замедлен процесс обновления кадров. Все эти негативные тенденции заставляют предпринимателей участвовать активнее в социальной политике, совместно с образовательными учреждениями разрабатывать современные инновационные программы подготовки и переподготовки специалистов, повышать личностный и творческий потенциал сотрудников за счет организации тренинговых программ и выявления талантливых молодых специалистов. С внедрением новых технологий в производство у работодателей все больше находит поддержку концепция непрерывного образования работников в течение жизни. Все чаще поднимается вопрос о разработке проекта федерального закона «О непрерывном профессиональном образовании и повышении квалификации».

Говоря о поддержке и развитии образования, необходимо отметить такое приоритетное направление социально-экономической политики как развитие исследовательских вузов и сети федеральных университетов, которые должны стать важной частью национальной инновационной системы, основными центрами инновационных разработок. Для достижения указанных целей необходимо постепенное увеличение бюджетных расходов до 5,5–6% ВВП в ближайшие годы.

11. Стратегическим направлением совершенствования законодательства на ближайшие годы должно быть обеспечение развития в стране производства продукции, конкурентоспособной на мировом рынке, при значительном улучшении условий жизни населения и уменьшении вредного воздействия на окружающую среду путем модернизации производства и достижения допустимых для России норм экологической безопасности. ООН также определяет в числе мировой «наилучшей практики» устойчивого развития достижение одновременно экономических, экологических и социальных результатов.

Для этого требуется комплексное совершенствование законодательства в области охраны окружающей среды, в том числе с целью обеспечения требований соблюдения производи-

телями экологических нормативов и стандартов, составной частью которого должно стать стимулирование предприятия на переход к наилучшим существующим технологиям (НСТ). Только в этом случае будет достигнуто сокращение энерго- и ресурсопотребления, уменьшение загрязнения окружающей среды.

ТПП России неоднократно выходила в Правительство Российской Федерации с подобными предложениями. По итогам рассмотрения Минэкономразвития России готовит изменения в Налоговый кодекс в части освобождения от налога на имущество организаций, закупивших новое энергоэффективное оборудование, в первый год его использования.

Наряду с указанными мерами необходима разработка экономического механизма регулирования природоохранной деятельности (согласованного с общими бюджетными и налоговыми процессами) для реализации принципа стимулирования хозяйствующих субъектов, уменьшающих негативное воздействие на окружающую среду, модернизирующих производство, снижающих потребление ресурсов.

2.1.3. Предложения по совершенствованию законодательства

В настоящее время более чем в 40 субъектах Российской Федерации приняты региональные законы об инновационной системе (или об инновационной деятельности). Стремление субъектов Российской Федерации к принятию данных законов свидетельствует о назревшей необходимости федерального регулирования инновационной политики. В ряде региональных законов содержатся разделы об инновационной политике.

Очевидно, что необходимо формирование законодательной базы на федеральном уровне.

Данная позиция ТПП России подержана Федеральным Собранием Российской Федерации. В июне 2009 года в Палату на рассмотрение поступил проект заявления Государственной Думы «О законодательном обеспечении развития инновационной экономики», подготовленный Комитетом Государственной Думы по экономической политике и предпринимательству.

Всего в проекте заявления указывалось на необходимость принятия более 30 федеральных законов. При этом необходимая законодательная база разделена на два раздела – раздел I (принятие системного пакета федеральных законов) и раздел II (в части законодательного установления стимулирующих мер).

В пакет федеральных законов, необходимых для системного регулирования инновационной деятельности в России, включены, в частности, федеральные законы «О нематериальных активах», «О промышленной инновационной политике», «О долгосрочном прогнозировании и стратегическом планировании», «О финансовых институтах инновационной деятельности». Предлагается также принять специальные федеральные законы, развивающие отдельные институты отдельных видов результатов интеллектуальной деятельности.

В целях содействия международному патентованию российских результатов научно-технической деятельности и экспорту прав на российские результаты научно-технической деятельности в проекте заявления предусмотрено создание специализированной государственной компании.

В целом поддерживая инициативу Государственной Думы, ТПП России в своем заключении на проект заявления указала на необходимость дополнительного обсуждения отдельных законодательных инициатив. Учитывая авторитет и широкое предпринимательское представительство общественные слушания предлагается провести на площадке Палаты.

В разделе проекта заявления Государственной Думы, содержащим законодательные стимулирующие меры, в т.ч. предусмотрено введение налоговых льгот и преференций. ТПП России поддерживает данную инициативу.

ТПП России также разработаны комплексные предложения по налоговому стимулированию инновационной деятельности. В частности, Палатой разработан и направлен в Минобрнауки РФ проект новой главы 26⁵ «Система налогообложения для научных и инновационных организаций» Налогового кодекса РФ, предусматривающий введение специального налогового режима для научных и инновационных организаций.

Подробные предложения Палаты по налоговому стимулированию инновационной деятельности содержатся в разделе 2.1.2 настоящей Концепции.

Рабочей группой Комитета Государственной Думы по науке и наукоемким технологиям разработана концепция федерального закона «Об инновационной системе Российской Федерации».

Согласно Концепции основной идеей законопроекта является реализация системного подхода к инновационной деятельности через создание инновационной системы Российской Федерации.

Системный подход предусматривает определение принципов и целей формирования инновационной системы, основных требований к инновационной системе, включая определение конкретной модели инновационного развития Российской Федерации, а также разработку необходимых мер и способов ее реализации. Инновационная система представляет собой совокупность институтов, обеспечивающих генерацию, распространение и практическое использование знаний. Инновационная система обеспечивает реализацию государственной политики инновационного развития.

Для достижения цели законопроекта необходимо решить следующие основные задачи:

- 1) определить полномочия и ответственность органов государственной власти (Правительства Российской Федерации, соответствующих министерств и ведомств) в проведении инновационной политики;
- 2) определить значение и функции в инновационном процессе основных элементов инновационной системы Российской Федерации, включая Российскую Академию наук, госкорпорации, основные организационно-правовые формы инновационной инфраструктуры; частного бизнеса, регионов (субъектов Российской Федерации), муниципалитетов (наукоградов);
- 3) определить главные направления федерально-региональной инновационной политики;
- 4) создать эффективный механизм финансирования инновационного процесса;
- 5) сформировать мотивации, экономические и финансовые стимулы к созданию инноваций и их коммерциализации;
- 6) принять меры по вовлечению в инновационный процесс госсектора науки, стимулировать совместные исследования госсектора науки и промышленных предприятий, в том числе малых инновационных предприятий;
- 7) повысить эффективность бюджетных затрат на науку путем перехода на централизованный характер формирования предложений по объемам ассигнований на научные исследования;
- 8) разработать систему мер по стимулированию технологического перевооружения монополий и крупных промышленных компаний;
- 9) обеспечить разработку прогноза научно-технического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу (до 2030 года), а также определить основные направления мониторинга инновационных процессов;
- 10) в соответствии с приоритетами инновационного развития, определенными Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации, ввести понятие приоритетного инновационного проекта национального значения;
- 11) ввести на уровне федерального закона основные понятия, характеризующие инновационный процесс, что имеет важнейшее значение для формирования соответствующей налоговой политики, стимулирование внедрения технологий в производство.

Закон об инновационной системе должен определить полномочия органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в области развития инновационной системы Российской Федерации.

К ведению органов государственной власти Российской Федерации целесообразно отнести вопросы разработки и проведения единой государственной инновационной политики, выбора национальных приоритетов развития инновационной деятельности, установления системы экономических и иных льгот в целях стимулирования инновационной деятельности и др.

К совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации должны относиться вопросы создания инфраструктуры инновационной деятельности, формирования рынков инновационной продукции Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и совместных фондов инновационного развития.

Полагаем, что в разделе «Основные понятия» Федерального закона об инновационной системе должны содержать определения следующих понятий:

- инновационная система Российской Федерации;
- инновационная деятельность;
- субъекты инновационной деятельности;
- объекты инновационной деятельности;
- инновационная продукция и др.

Отдельная глава закона должна быть посвящена инновационной инфраструктуре. В данной главе необходимо определить основные элементы инновационной инфраструктуры, стимулирующие развитие инновационной системы Российской Федерации.

Разработчики концепции законопроекта в соответствии с международным законодательством предлагают включить статью «Офисы коммерциализации разработок», которая законодательно обяжет государственные НИИ и ВУЗы создавать офисы (отделы) коммерциализации научных разработок.

Хотелось бы отметить, что в ТПП России поступают обращения из территориальных торгово-промышленных палат, высших учебных заведений, содержащие предложения о создании в вузах и институтах подразделений по управлению интеллектуальной собственностью. Подобные подразделения позволят обеспечить эффективную деятельность по коммерциализации результатов научно-технической деятельности.

В законе должны быть определены такие системообразующие институты инновационной инфраструктуры как наукограды, госкорпорации, бизнес-инкубаторы, технопарки, а также институты, финансирующие инновационный процесс.

Учитывая особую историческую роль РАН в научно-техническом развитии России, разработчики концепции считают целесообразным определить ее роль в инновационной инфраструктуре.

ТПП России выступает за скорейшую разработку текста законопроекта и его принятие.

Одним из важных направлений законодательной деятельности является создание правовых условий для развития венчурного инвестирования.

В настоящее время рабочей группой при Комитете Государственной Думы по экономической политике и предпринимательству ведется подготовка соответствующих законодательных изменений.

Недостаточное развитие венчурной отрасли вызвано тем, что в российском законодательстве отсутствует «удобная» форма инвестирования. Инвестирование посредством венчурных инвестиционных фондов не является привлекательным для инвесторов в силу чрезмерного законодательного регулирования и повышенных требований. Данная форма осуществления венчурной деятельности должна применяться институциональными инвесторами.

Полагаем, что наиболее удобной формой организации венчурного предпринимательства могут стать товарищества – товарищества на вере и полные товарищества.

Также следует внести дополнения в главу 55 Гражданского кодекса «Простое товарищество», учитывающие особенности осуществления венчурной деятельности. В частности, нужно ограничить имущественную ответственность участников договора простого товарищества.

Соответствующие предложения вошли в проект федерального закона «О внесении изменений в главу 4 части первой и главу 55 части второй Гражданского кодекса Российской Федерации в целях создания гражданско-правовых условий для деятельности венчурных фондов», разработанный рабочей группой Государственной Думы. Эксперты палаты направили замечания и предложения по законопроекту.

В течение 2010 года планируется разработать проект федерального закона «О венчурной деятельности в Российской Федерации». В законопроекте необходимо дать понятие «венчур-

ной деятельности», отграничить ее от иных сходных по содержанию видов деятельности, осуществляемых на инвестиционном рынке, определить круг субъектов венчурной деятельности, а также установить требования к осуществлению такой деятельности.

Эксперты ТПП России принимают участие в разработке указанных законопроектов.

Список проектов законодательных актов, подлежащих разработке и принятию:

№	Наименование	Состояние
1.	«Об инновационной системе Российской Федерации»	Разрабатывается органами государственной власти при участии ТПП России
2.	«О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации с целью стимулирования инновационной деятельности и внедрения в производство наукоемких технологий»	требует разработки
3.	№ 294330-5 «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации»	Планируется к рассмотрению в период весенней сессии 2010 года
4.	«О венчурной деятельности в Российской Федерации»	Разрабатывается органами государственной власти при участии ТПП России
5.	«О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части развития венчурного инвестирования в Российской Федерации»	требует разработки
6.	«О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части реализации положений Федерального закона от 2 августа 2009 года № 217-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности»	требует разработки

2.2. Законодательство о недрах и недропользовании

2.2.1. Оценка ситуации и основные итоги работы ТПП России

Состояние мировой и отечественной нефтегазодобывающей отрасли характеризуется в основном ухудшением ресурсной базы и увеличением доли трудноизвлекаемых запасов углеводородов. Поэтому проблема недостатка энергоресурсов в последние годы является актуальной как для развитых государств, так и для других стран, где отмечен активный рост экономики. При этом 90% мирового ВВП в настоящее время производится в странах, импортирующих энергоресурсы, а целый ряд государств и вовсе не имеют собственных источников сырья.

Россия располагает одной из крупнейших в мире сырьевых баз. В тоже время в российских недрах остается примерно 70% запасов нефти, т.е. около 15 млрд. тонн, что соответствует добыче за всю историю отечественной нефтяной промышленности. Это говорит о том, что повышение нефтеотдачи в последние годы перестало быть приоритетом для ряда отечественных недропользователей. Практически не осваиваются трудные залежи, а ставка делается на выборочную эксплуатацию наиболее «легких» месторождений. Все это ведет к их скорому истощению, а в итоге к снижению отборов нефти и проектной нефтеотдачи. В результате в последние годы из эксплуатации были выведены десятки тысяч малодобитных скважин, что, по оцен-

кам экспертов, чревато дополнительными потерями 5–6 млрд. тонн извлекаемых запасов. В некоторых компаниях число таких скважин достигало 50% от общего действующего фонда.

Прогнозный потенциал минерально-сырьевой базы оценивается в 140 трлн. долл. В его структуре большая часть – 79,5%; приходится на твердое топливо, 6,9% – на газ; 6,5% – на нефть. Доля остальных полезных ископаемых – 7,1%. Стоимость сырья, извлекаемого в последние годы из недр России, в пересчете на мировые цены составляла 95–105 млрд. долл. в год, из которых около 80% приходилось на энергетические ресурсы. Доля прямых поступлений от добычи полезных ископаемых (акцизов, платежей и отчислений за пользование недрами) составляет в последние годы более 16% доходной части федерального бюджета. С учетом других налогов и таможенных пошлин удельный вес минерально-сырьевого комплекса превышает 50 %. Эти данные показывают, что отечественная сырьевая база является, и еще долго будет оставаться самым существенным источником основных видов сырья для промышленности и наполнения государственного бюджета, а Россия – одним из крупнейших поставщиков сырья на мировой рынок.

Для исправления сложившейся ситуации необходимо реализовать комплекс мер, в том числе путем дальнейшего совершенствования законодательства. В настоящее время сложилась развитая, но не лишенная противоречий и нерешенных проблем, правовая база, регулирующая отношения, связанные с правами собственности на недра и порядком пользования недрами.

Высшим правовым актом, как известно, является **Конституция Российской Федерации**, установившая, что «земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности» (ч. 2 ст. 9), что «Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации в порядке, определяемом федеральным законом и нормами международного права» (ч. 2 ст. 67), что «вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами» находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. «в» ч. 1 ст. 72).

В развитие указанных конституционных положений был принят целый ряд общих и специальных федеральных законов, постановлений Правительства РФ и множество ведомственных нормативных правовых актов.

К числу общих федеральных законов относится **Гражданский кодекс Российской Федерации**, в п. 1 ст. 130 которого участки недр отнесены к категории недвижимого имущества. В отличие от права собственности и других вещных прав на землю, которым посвящена отдельная глава 17 ГК РФ, вопросы права собственности и других вещных прав на участки недр не нашли отражения в отдельной главе ГК РФ. Тем не менее, общие нормы в отношении вещных и обязательственных прав, применимые к недвижимому имуществу, подлежат применению и в отношении участков с учетом, безусловно, их специфики.

Ряд вопросов решается новым **Земельным кодексом Российской Федерации**, которым, например, установлены порядок и условия предоставления, изъятия для государственных или муниципальных нужд земельных участков, необходимых для проведения работ, связанных с геологическим изучением и иным использованием недр.

К числу общих федеральных законов можно отнести и соответствующие положения **бюджетного законодательства** Российской Федерации. Так, применительно к пользованию недрами в статьях 50 и 56 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлены нормативы отчислений в бюджеты разных уровней.

Специальная нормативно-правовая база недропользования включает в себя, в частности, Закон Российской Федерации «О недрах», Федеральные законы «О континентальном шельфе Российской Федерации», «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации», «О газоснабжении в Российской Федерации» (определяет порядок формирования федерального фонда разведанных месторождений природного газа); «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» (устанавливает порядок государственного регулирования в области гео-

логического изучения и разведки месторождений драгоценных металлов) и, конечно, «О соглашениях о разделе продукции».

В свою очередь, действует ряд законов, обеспечивающих реализацию Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции». К ним относятся федеральные законы об участках недр, право пользования, которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции: Киринском перспективном блоке проекта «Сахалин-3», Лугинецком, Федоровском, участках недр «Северные территории», Приобском (северный лицензионный участок) нефтяном месторождении и ряде других нефтегазоконденсатных и золоторудных месторождений. Действует также более 40 иных нормативных правовых актов, включая Положение о порядке лицензирования пользования недрами, утвержденное постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 15 июля 1992 г. № 3314-1 (в редакции от 26 июня 2007 г.).

2.2.2. Наиболее актуальные задачи и проблемы, подлежащие решению

Несмотря на определенное совершенствование законодательства о недропользовании, следует констатировать наличие целого комплекса правовых проблем. Правоприменительная практика показывает, что основными недостатками действующего законодательства являются:

а) с точки зрения обеспечения государственных интересов:

- недостаточность инвестиций в воспроизводство минерально-сырьевой базы и освоение месторождений вследствие высоких инвестиционных рисков;
- отсутствие возможностей для контроля рационального использования недр;
- отсутствие серьезных, жестких санкций за нарушение лицензионных отношений.

б) с точки зрения инвестора:

- отсутствие гарантий получения прав дальнейшего пользования недрами в случае открытия месторождения за свой счет;
- субъективный механизм выявления победителей при проведении конкурсов;
- возможность изъятия лицензии по неопределенному перечню оснований в процессе эксплуатации месторождения;
- отсутствие гарантий сохранения прав пользования недрами при переоформлении лицензии.

Отражая мнение большинства предпринимателей, занятых в разведке и разработке полезных ископаемых, Торгово-промышленная палата Российской Федерации, оценивая состояние законодательства о недропользовании, считает, что Закон Российской Федерации «О недрах» и связанные с ним подзаконные акты во многих положениях устарели и нуждаются в существенных изменениях. Закрепленные в них жесткие административные нормы по ряду позиций существенно тормозят развитие рыночных экономико-производственных взаимоотношений субъектов предпринимательской деятельности.

2.2.3. Предложения по совершенствованию законодательства

Учитывая создавшуюся обстановку, Правительство Российской Федерации разработало проект нового федерального закона «О недрах» и внесло его 17 июня 2005 г. на рассмотрение в Государственную Думу (№ 187513-4). При этом было отмечено, что за время, прошедшее с момента принятия Закона РФ «О недрах» (1992 г.) из-за многочисленных изменений в значительной мере видоизменились его структура и концепция.

Среди основных недостатков действующего Закона «О недрах» Правительство РФ отметило его ориентацию преимущественно на административное право, отсутствие норм, позволяющих внедрять договорные отношения в систему недропользования; отсутствие четких требований к содержанию условий пользования участками недр в зависимости от видов пользования этими участками, отсутствие четкой процедуры подготовки и согласования лицензий на право пользования недрами, порядка внесения изменений и дополнений в лицензии; отсутствие норм, определяющих порядок ввода месторождений полезных ископаемых в разработку.

ку, а также подготовки, согласования и утверждения технической (технологической) проектной документации по работам, связанным с использованием недрами; неточность норм, определяющих порядок досрочного прекращения права пользования недрами, привлечения к ответственности лиц, нарушающих законодательство о недрах; недостаточное правовое регулирование вопросов рационального использования и охраны недр, охраны окружающей среды при использовании участками недр.

Впоследствии указанный проект закона «О недрах» по просьбе разработчиков был возвращен Правительству Российской Федерации на доработку и до настоящего времени работа над ним в Государственной Думе не возобновилась.

В настоящее время продолжает действовать Закон РФ «О недрах», по мнению специалистов, не отвечающий современным требованиям, благодаря чему остаются нерешенными многочисленные проблемы в сфере недропользования.

У органов исполнительной власти субъектов Федерации отсутствует экономическая заинтересованность в геологическом изучении недр региона, поскольку их полномочия в сфере недропользования урезаны, вследствие чего потенциально выгодные для районов и муниципальных образований мелкие и средние месторождения остаются не разведанными.

В Законе РФ «О недрах» отсутствуют меры по повышению экономической ответственности недропользователя за невыполнение инвестиционных обязательств и неэффективное использование предоставленных в пользование участков недр. Законодательством не установлены требования к экономически эффективным технологиям добычи и обогащения полезных ископаемых, а также нормированию показателей их извлечения. Не предусмотрен порядок обеспечения достоверного учета извлекаемых и оставляемых в недрах запасов основных, совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов при разработке месторождений полезных ископаемых (в результате потери бюджета составляют порядка 18–23 млрд. рублей).

Порядок получения права пользования недрами несовершенен. Система лицензирования как наиболее действенный рычаг государственного управления в рассматриваемой сфере не имеет своей программы, увязанной с требуемыми объемами, видами извлекаемых полезных ископаемых, сроками освоения месторождений на залицензированных участках.

Практика проведения аукционов показывает более чем трехкратное увеличение их числа за 2004–2007 годы при сокращении конкурсов почти в 2 раза. Рост числа аукционов привел к появлению фирм-однодневок, специализирующихся только на участии в торгах и выкупе лицензий с целью их последующей переуступки, перепродажи особенно в районах действующих горнодобывающих градообразующих предприятий, как правило, остро нуждающихся в пополнении сырьевой базы.

Не установлена в законодательстве и обязательность формирования кадастра ресурсов недр.

Другие федеральные законы, касающиеся специальных вопросов недропользования, регулируют лишь часть отношений, возникающих в этой отрасли.

Для улучшения сложившейся ситуации необходимо:

- переработать действующее законодательство в сфере недропользования (далее – горное законодательство), придав ему всеобъемлющий, планомерный и системный характер, для чего принять Горный кодекс РФ;
- пересмотреть существующую и подготовить более совершенную систему управления в геологии и горном деле;
- повысить роль государства в обеспечении рационального, комплексного и безопасного освоения ресурсов недр;
- создать для инвесторов и недропользователей стабильные, прозрачные и ясные административные и правовые требования и условия изучения, освоения и использования минерально-сырьевых ресурсов, в т.ч. в виде стратегии развития геологической отрасли.

Принятие Горного кодекса РФ позволит установить область законодательного регулирования и взаимосвязь с другими отраслями права; сформировать рациональный механизм управления в сфере изучения, освоения и использования минерально-сырьевых ресурсов недр; це-

ленаправленно и планомерно вести разработку специальных федеральных законов, предусмотренных кодексом; отразить все используемые виды георесурсов, способы, процессы и этапы их изучения, освоения, использования и управления; учесть особенности деятельности горных организаций (их акционирования, реорганизации, банкротства и т.п.); способствовать инвестиционной привлекательности горного производства.

Одним из последних законопроектов, находящихся в настоящее время на рассмотрении Государственной Думы, на который ТПП России представила свой заключение, является проект федерального закона № 280112-5 «О внесении изменений в статью 51 Закона Российской Федерации «О недрах» и статью 46 Бюджетного кодекса Российской Федерации» (в части определения порядка расчета размера вреда, причиненного государству в результате деятельности пользователя недр). Законопроект направлен на урегулирование вопросов возмещения вреда, причиненного государству в результате деятельности пользователя недр и закрепление полномочий Правительства Российской Федерации по установлению порядка расчета размера вреда, причиненного недрам вследствие нарушения законодательства Российской Федерации о недрах.

В настоящее время законопроект принят в первом чтении 18 декабря 2009 года.

Законопроект предлагает новую редакцию действующей статьи 51 «Возмещение причиненного вреда» Закона РФ «О недрах» (далее – Закон), в которой предмет правового регулирования сужается до вопросов причинения вреда недрам в результате нарушения законодательства Российской Федерации о недрах. Вместе с тем в действующей редакции данной статьи рассматриваются такие важные вопросы, как возмещение вреда, причиненного пользователю недр в результате деятельности третьих лиц (в т.ч. организаций, органов государственной власти, должностных лиц, граждан и т.п.), виновных в нарушении естественных свойств недр или создании условий, частично или полностью исключающих возможность дальнейшего пользования недрами. А также вред, причиненный государству в результате деятельности пользователя недр, виновного в выборочной отработке богатых участков месторождений полезных ископаемых, иных действиях, которые привели к порче месторождения или созданию условий, частично или полностью исключающих возможность дальнейшего пользования недрами. Представляется целесообразным сохранить законодательное регулирование указанных вопросов.

В пояснительной записке к законопроекту указано, что предлагаемые изменения ориентированы в основном на возмещение причиненного государству вреда в результате деятельности пользователя недр. При этом необходимость изменений связана с недостаточным объемом компенсаций в возмещение причиненного государству вреда для проведения работ по восстановлению нарушенных естественных свойств недр, поиску и оценке новых месторождений полезных ископаемых.

Представляется, что правовой смысл компенсации причиненного вреда недрам в результате нарушения законодательства Российской Федерации о недрах должен заключаться в компенсации в полном объеме расходов государства по ликвидации последствий этого вреда, а не в получении государством дополнительных средств за счет завышенных размеров компенсаций на поиск и оценку новых месторождений полезных ископаемых.

В пояснительной записке к законопроекту указано, что в статье 51 Закона не предусмотрено возможности утверждения на уровне акта Правительства Российской Федерации методики расчета размера вреда, причиненного государству в результате деятельности пользователя недр, что не позволяет обеспечить единую методологию расчета размера вреда.

Рассматриваемый законопроект также не предусматривает установление указанной методики Правительством Российской Федерации, следовательно, методика может быть утверждена уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Учитывая низкое качество подготовленных Минприроды России предыдущей и действующей редакций аналогичной «Методики исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства», допускающей расчет различных размеров вреда по одному и тому же событию и широкие возможности для административного усмотрения, это не может не вы-

зывать обоснованные опасения недропользователей. Полагаем, что методика должна устанавливаться Правительством Российской Федерации.

В пояснительной записке к законопроекту имеются ссылки на статью 100 Лесного кодекса Российской Федерации, в которой аналогично решаются вопросы по утверждению Правительством Российской Федерации такс и методики исчисления размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства.

С учетом изложенного предлагаем изменить формулировку второго абзаца новой редакции статьи 51 Закона РФ «О недрах» аналогично статье 100 Лесного кодекса РФ:

«Порядок расчета размера вреда **и методика исчисления размера вреда**, причиненного недрам вследствие нарушения законодательства Российской Федерации о недрах, **устанавливаются** Правительством Российской Федерации».

Предлагаем также дополнить новую редакцию статьи 51 третьим абзацем из действующей ее редакции:

«Денежная форма возмещения вреда по соглашению заинтересованных сторон может быть заменена проведением работ по восстановлению нарушенных естественных свойств недр».

В целом ТПП России поддерживает концепцию проекта федерального закона № 280112-5 «О внесении изменений в статью 51 Закона Российской Федерации «О недрах» и статью 46 Бюджетного кодекса Российской Федерации» с учетом приведенных выше замечаний.

Список проектов законодательных актов, подлежащих разработке и принятию:

№	Наименование	Состояние
1.	№ 187513-4 «О недрах»	дата рассмотрения не определена
2.	Горный кодекс Российской Федерации	требует разработки
3.	№ 280112-5 «О внесении изменений в статью 51 Закона Российской Федерации «О недрах» и статью 46 Бюджетного кодекса Российской Федерации» (в части определения порядка расчета размера вреда, причиненного государству в результате деятельности пользователя недр	принят в первом чтении 18 декабря 2009 года, дата второго чтения не определена

2.3. Нормативно-правовое регулирование сферы топливно-энергетического комплекса

2.3.1. Оценка ситуации и основные итоги работы ТПП России

Россия располагает значительными запасами энергетических ресурсов и мощным топливно-энергетическим комплексом, который является базой развития экономики, инструментом проведения внутренней и внешней политики. Роль страны на мировых энергетических рынках во многом определяет ее геополитическое влияние.

Энергетический сектор обеспечивает жизнедеятельность всех отраслей национального хозяйства, консолидацию субъектов Российской Федерации, во многом определяет формирование основных финансово-экономических показателей страны. Природные топливно-энергетические ресурсы, производственный, научно-технический и кадровый потенциал энергетического сектора экономики являются национальным достоянием России. Эффективное его использование создает необходимые предпосылки для вывода экономики страны на путь устойчивого развития, обеспечивающего рост благосостояния и повышение уровня жизни населения.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации в 2009 года отмечено, что вопиющим фактом, примером неэффективного использо-

вания энергоресурсов остается сжигание попутного газа. Однако соответствующий законопроект Правительством РФ до сих пор не разработан.

В Российской Федерации сегодня действует порядка 100 нормативных правовых актов органов исполнительной власти регулирующих деятельность топливно-энергетического комплекса, в том числе половина из них – документы Федеральной службы по тарифам. На уровне федерального законодательства регулирование цен и тарифов осуществляется примерно 20 федеральными законами.

К числу «основных» законодательных актов можно отнести: Гражданский, Налоговый и Таможенный кодексы РФ, Федеральные законы «О естественных монополиях», «О лицензировании отдельных видов деятельности», «Об особенностях несостоятельности (банкротства) субъектов естественных монополий топливно-энергетического комплекса», «Об энергоснабжении», «Об электроэнергетике», «Об особенностях функционирования электроэнергетики в переходный период», «О газоснабжении в Российской Федерации»; «Об экспорте газа», «Об использовании атомной энергии», «Об особенностях управления и распоряжения имуществом и акциями организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии, и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», «О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности», «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации» и многие другие.

Сформированная в настоящее время нормативная правовая база, регулирующая отношения в электроэнергетике, создала условия для постепенного перехода отрасли на рыночные принципы хозяйствования, при которых создаются условия для конкуренции в видах деятельности, не относящихся к сферам естественных монополий. В то же время, в инфраструктурных организациях отрасли, являющихся субъектами естественных монополий, усиливается управляющая роль государства.

Закон № 13-ФЗ внес изменения в режим права собственности на ядерные материалы, которые могут находиться в федеральной собственности и в собственности юридических лиц. Президент Российской Федерации утверждает перечни ядерных материалов, которые могут находиться исключительно в федеральной собственности, а также перечни российских юридических лиц, в собственности которых могут находиться ядерные материалы и установки. Признается право собственности иностранных юридических лиц и иностранных государств на введенные в Россию ядерные материалы и приобретенные в России ядерные материалы и продукты их переработки. При этом указанные юридические лица и государства не вправе осуществлять в России обращение с ядерными материалами. Данным Законом внесены изменения в федеральные законы «Об использовании атомной энергии», «Об образовании», «О закрытом административно-территориальном образовании», «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», «О приватизации государственного и муниципального имущества» и ряд других.

Задачу по обеспечению целостности управления атомной отраслью и единства государственной политики в указанной сфере призваны решать Федеральные законы от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и № 318-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом».

В Законе № 317-ФЗ регламентируются правовое положение, принципы организации, цели создания и деятельности, порядок создания, реорганизации и ликвидации Корпорации, а также переходные положения при ее создании. Создание Корпорации обусловлено необходимостью выработки механизма выполнения долгосрочных стратегических программ развития атомной отрасли, временной интервал реализации которых значительно превосходит периоды бюджетного процесса, а также потребностью в комплексном управлении ресурсами, включая финансирование за счет средств федерального бюджета. Законом № 318-ФЗ внесены изменения: в Закон РФ «О закрытом административно-территориальном образовании» (устранены противоречия между по-

рядком принятия решений о совершении некоторых сделок с имуществом, находящимся в федеральной собственности и расположенным на территории ЗАТО, и порядком управления федеральным имуществом, предусмотренным Законом о Государственной корпорации); в Закон РФ «О государственной тайне» (о распространении действия этого закона на организации, наделенные законом полномочиями осуществлять от имени Российской Федерации государственное управление в установленной сфере деятельности, включая сферу использования атомной энергии); в статье 61 и 65 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации (в части исключения возможности ликвидации Корпорации в связи с признанием ее несостоятельной (банкротом)); в Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» (в части полномочий руководителей государственных корпораций по заключению и исполнению межведомственных договоров Российской Федерации); в Федеральный закон «Об использовании атомной энергии» (в части законодательного обеспечения выполнения функций уполномоченной организации по управлению использованием атомной энергии)», а также в Уголовный и Бюджетный кодексы РФ и многие другие федеральные законы.

В последние годы в сфере деятельности трубопроводного транспорта наметилась явно опасная криминальная тенденция роста краж нефти путем несанкционированных врезок в нефтепроводы, нефтепродуктопроводы и газопроводы. Буквально на глазах эта разновидность краж из разряда редких преступлений трансформировалась в масштабную угрозу безопасности топливно-энергетического комплекса. Выявлены случаи противоправного подключения к магистральному трубопроводу работников организаций трубопроводного транспорта. Некоторые служащие таких организаций выступают в роли соучастников рассматриваемых преступлений, сообщая сведения о марке перекачиваемых нефтепродуктов и графике их перекачки, обеспечивая маскировку производства врезок под выполнение ремонтных или иных работ. Незаконное подключение к нефтепроводу и газопроводу сопряжено с их повреждением и нередко, как следствие, с неконтрольной утечкой газа, нефти и разливом нефти. Это требует проведения аварийных работ в целях ликвидации последствий врезки, восстановления поврежденного объекта, на что затрачиваются большие средства.

2.3.2. Наиболее актуальные задачи и проблемы, подлежащие решению

Вместе с тем в отраслях ТЭК сохраняются механизмы и условия хозяйствования, не адекватные принципам рыночной экономики, действует ряд факторов, негативно влияющих на функционирование и развитие ТЭК.

Специалисты ТПП России считают, что основными факторами, сдерживающими развитие комплекса, являются:

- высокая степень износа основных фондов (более 50%). Ввод в действие новых производственных мощностей во всех отраслях ТЭК сократился за девяностые годы от 2-х до 6-ти раз. Наблюдается высокая аварийность оборудования, обусловленная низкой производственной дисциплиной персонала, недостатками управления, а также старением основных фондов. В связи с этим возрастает возможность возникновения аварийных ситуаций в энергетическом секторе;
- дефицит инвестиционных ресурсов и их нерациональное использование в отраслях комплекса (кроме нефтяной). При высоком инвестиционном потенциале отраслей ТЭК, приток в них внешних инвестиций составляет менее 13% от общего объема финансирования капитальных вложений. При этом 95% указанных инвестиций приходится на нефтяную отрасль. В газовой промышленности и в электроэнергетике не создано условий для необходимого инвестиционного задела, в результате чего эти отрасли могут стать тормозом начавшегося экономического роста;
- деформация соотношения цен на взаимозаменяемые энергоресурсы привела к отсутствию конкуренции между ними и структуре спроса, характеризующейся чрезмерной ориентацией на газ и снижением доли угля. Политика поддержания относительно низких цен на газ и электроэнергию в перспективе может иметь следствием нарастание дефи-

цита соответствующих энергоресурсов в результате отсутствия экономических предпосылок для инвестирования в их производство и опережающего роста спроса;

- отсутствие рыночной инфраструктуры и цивилизованного, конкурентного энергетического рынка. Не обеспечивается необходимая прозрачность хозяйственной деятельности субъектов естественных монополий, что негативно сказывается на качестве государственного регулирования их деятельности и на развитии конкуренции;
- отставание производственного потенциала ТЭК от мирового научно-технического уровня. Доля добычи нефти за счет современных методов воздействия на пласт и доля продукции нефтепереработки, получаемой по процессам, повышающим качество продукции, низка. Энергетическое оборудование, используемое в газовой и электроэнергетической отраслях, неэкономично. В стране практически отсутствуют прогрессивные парогазовые установки, установки по очистке отходящих газов, крайне мало используются возобновляемые источники энергии, оборудование угольной промышленности устарело и технически отстало, недостаточно используется потенциал атомной энергетики;
- отставание развития и объективный рост затрат на освоение перспективной сырьевой базы добычи углеводородов, и особенно газовой промышленности;
- высокая зависимость нефтегазового сектора и, как следствие, доходов государства, от состояния и конъюнктуры мирового энергетического рынка. Наблюдается тенденция к дальнейшему повышению доли нефти и газа в структуре российского экспорта, вместе с тем, недостаточно используется потенциал экспорта других энергоресурсов, в частности электроэнергии. Это свидетельствует о продолжающемся сужении экспортной специализации страны и отражает в достаточной степени отсталую структуру всей экономики России;
- отсутствие развитого и стабильного законодательства, учитывающего в полной мере специфику функционирования предприятий ТЭК.

Имеются и существенные законодательные проблемы в практической реализации тарифной политики, в частности – тарифы на товары и услуги естественных монополий индексируются не в соответствии с законами, которые обеспечивают прогнозный уровень цен на средне-срочный период, а посредством установления их Правительством РФ на год вперед, ставя тем самым другие отрасли экономики в заведомо худшее положение, провоцируя повышение цен на их продукцию и раскручивая спираль инфляции.

2.3.3. Предложения по совершенствованию законодательства

Складывается ситуация, при которой наблюдается постоянный рост цен на электроэнергию, перевозки, товары общеэкономического значения, рост арендных платежей за землю. Кроме того, навязываемые монополистами дополнительные услуги, а также сложность и дороговизна подключения к тепловым и электрическим мощностям, создают значительные барьеры для успешного развития бизнеса.

По мнению ТПП России, следует законодательно закрепить участие представителей предпринимательских объединений в работе федерального и региональных советов по тарифам. Для этого, в первую очередь, необходимо разработать регламент согласования проектов тарифов, позволяющий предпринимательским объединениям принимать реальное участие в обсуждении тарифов. Нужно устанавливать и прогнозировать тарифы на энергоносители на более длительный период, чем в настоящее время, так как это обстоятельство позволит организациям и индивидуальным предпринимателям составлять бизнес-планы на большую перспективу.

Также необходимо законодательно ограничить минимальные сроки публикации утвержденных на следующий период тарифов на энергоносители до их вступления в силу (с таким расчетом, чтобы предприятия могли учесть новые тарифы в своих планах работы – не менее чем за три месяца до даты вступления в силу).

Как нам представляется, настало время пересмотреть в сторону уменьшения существующие ставки земельного налога для отдельных предприятий, работающих в сфере энергетики, теплоснабжения, жилищно-коммунального хозяйства, в отношении площадей на которых размещаются производственные мощности и оборудование. Высокий земельный налог заставляет предприятия искусственно завышать стоимость цен и поднимать тарифы на производимые услуги.

Для вновь создаваемых и расширяющихся малых и инновационных предприятий следует разработать систему преференций по подключению к энергетическим сетям (например, предусмотреть рассрочку внесения платежа за технологическое подключение к электросетям).

В интересах развития отечественного агропромышленного комплекса и государственной поддержки сельскохозяйственного товаропроизводителя им надо компенсировать часть затрат, связанных с удорожанием топлива.

Основной проблемой газового сектора является отсутствие рыночной идеологии развития данной отрасли. Газовый монополист является объектом наиболее острой и справедливой критики экономистов, однако, решение основных вопросов полностью находится в политическом поле.

В области трубопроводного транспорта нефти, газа и нефтепродуктов, по мнению ТПП России, следует усилить государственное регулирование вопросов доступа к магистральным трубопроводам. В частности, таким решением может выступать принятие, наконец, федерального закона «О магистральном трубопроводном транспорте», который был принят в первом чтении еще 21 сентября 1999 г. Принятие этого закона необходимо в первую очередь для реализации государственных интересов, которые заключаются в сохранности и обеспечении рационального использования природных ресурсов, получении оптимальной доли доходов от использования этих ресурсов в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации, укреплении единства страны, создании рабочих мест, обеспечении потребностей внутреннего рынка в соответствующей продукции. Он позволит установить стабильные отношения собственников систем магистральном трубопроводного транспорта с клиентами, что является одним из важнейших условий привлечения инвестиций в соответствующие отрасли промышленности. ТПП России выступает за скорейшее рассмотрение и принятие данного законопроекта.

Проект федерального закона № 130858-4 «Об использовании альтернативных видов моторного топлива» подготовлен с учетом положений Модельного закона с аналогичным названием и Рекомендациями, принятыми на пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи СНГ и направленными в парламенты стран Содружества для использования в национальном законодательстве (протокол МПА от 15.11.03 N 22-10). Этот законопроект корреспондируется с ратифицированным Федеральным Собранием Российской Федерацией Киотским протоколом и Рамочной конвенцией ООН об изменении климата, а также с итоговыми документами, принятыми на саммите «Большой восьмерки» в Санкт-Петербурге. Названный законопроект соответствует и поручению Президента Российской Федерации «о стимулировании широкомасштабного перевода сельскохозяйственной техники на газомоторное топливо» и резолюции ЕЭК ООН от 12.12.01, предусматривающей перевод к 2020 году 23% автомобилей парка стран Европы на альтернативные виды моторного топлива, в том числе на природный газ – 10% (23,5 млн. единиц), на биогаз – 8% (18,8 млн. единиц) и на водород 5% (11,7 млн. ед.). Необходимо подчеркнуть, что в настоящее время в России основными альтернативными видами моторного топлива являются сжатый природный газ и пропан-бутан, которые используются в основном на автомобильном транспорте. ТПП России поддерживает принятие этого проекта закона.

18 сентября 2009 года в Государственную Думу внесена новая редакция указанного законопроекта.

Законопроект нацелен на решение двуединой задачи. Использование альтернативных, экологически более чистых видов моторного топлива (сжатого и сжиженного природного газа – метана, сжиженного углеводородного газа – пропан-бутановые смеси) – это, прежде всего, сохранение здоровья граждан и окружающей среды России на основе повышения экологической безопасности транспортных и других средств, имеющих двигатели внутреннего сгорания.

В настоящее время в России основными альтернативными видами моторного топлива являются сжатый природный газ и пропан-бутан, которые используются в основном на автомобильном транспорте.

Отработавшие газы двигателей внутреннего сгорания, использующих природный газ, по наиболее вредным компонентам в 1,5 – 5 раз менее опасны, чем выхлопы двигателей, работающих на традиционных моторных топливах. Его использование сокращает выбросы парниковых газов транспортными средствами более чем на 25 процентов.

Не менее важная цель законопроекта – это достижение долгосрочной обеспеченности Российской Федерации в невозобновляемых, ископаемых энергоносителях.

В Российской Федерации имеются достаточно благоприятные условия для газификации транспортных и других средств, прежде всего за счет использования природного газа. Его запасы составляют 32% от мировых и дают возможность рассматривать его как надежный энергоресурс. Единая система газоснабжения обеспечивает подачу природного газа более чем в 20 тыс. населенных пунктов России, в том числе в 700 городов, автотранспорт которых является потенциальным потребителем этого вида моторного топлива.

Однако использование альтернативных видов моторного топлива в России остается незначительным и эффект от их применения в масштабах государственной экономики малозаметен.

Одной из основных причин является отсутствие законодательной базы, регулирующей и стимулирующей использование альтернативных видов моторного топлива.

Действующее в настоящее время постановление Правительства Российской Федерации «О неотложных мерах по расширению замещения моторных топлив природным газом» недостаточно эффективно влияет на развитие этого сегмента экономики России.

Как показывает мировая практика, практически всеми странами в период внедрения альтернативных видов моторного топлива приняты пакеты законодательных актов, стимулирующие и регулирующие их использование.

Законопроект нацелен на создание условий, позволяющих увеличивать парк автотранспортных и других средств, работающих на альтернативных видах моторного топлива, развивать сеть заправочных станций, сопутствующую инфраструктуру.

Кроме того, масштабное использование природного газа в качестве моторного топлива позволит существенно уменьшить экологический ущерб.

На основании заключения профильного Комитета ТПП России в Комитет Государственной Думы по энергетике направлено заключение ТПП России по законопроекту с просьбой поддержать его принятие.

Этим же вопросам посвящен проект федерального закона: «О внесении изменений в статью 13 Федерального закона «О газоснабжении в Российской Федерации» (№ 370410-4) (в части расширения перечня полномочий организации – собственника Единой системы газоснабжения).

Вопросы, связанные с усилением ответственности за правонарушения на объектах энерго- и теплообеспечения в промышленности, строительстве и энергетике, а также введением уголовной и административной ответственности за производство и оборот фальсифицированных нефтепродуктов, могут быть решены путем внесения поправок в УК, УПК и КоАП РФ. Такие законопроекты в Государственную Думу уже внесены и ждут своего рассмотрения.

Министерство экономического развития Российской Федерации и Федеральная антимонопольная служба с участием широких кругов общественности завершили совместную подготовку проекта постановления Правительства РФ «Об организации биржевой торговли нефтью и нефтепродуктами».

Кроме того, в настоящее время в Государственной Думе на рассмотрении находятся проекты федеральных законов № 177427-5 «О теплоснабжении» и № 177431-5 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты в связи с введением в действие Федерального закона «О теплоснабжении».

Проект федерального закона № 177427-5 устанавливает правовые основы экономических отношений, возникающих в связи с производством, передачей и потреблением тепловой энергии (мощности) и теплоносителя в системах теплоснабжения, создания, функциони-

рования и развития таких систем, а также определяет полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления по регулированию и контролю в сфере теплоснабжения.

Кроме того, данным законопроектом предлагается ввести институт саморегулируемых организаций в сфере теплоснабжения (глава 6 проекта).

Проектом федерального закона № 177431-5, как указано в пояснительной записке, предлагается снять дублирование функций саморегулируемых организаций и органов государственной власти. Это обеспечивается путем внесения соответствующих изменений в статью 17 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности».

11 ноября 2009 года указанные законопроекты приняты Государственной Думой в первом чтении.

На основании предложений профильных Комитетов ТПП России подготовлено и направлено в ответственный Комитет Государственной Думы заключение ТПП России по данным законопроектам.

Список проектов законодательных актов, подлежащих разработке и принятию:

№	Наименование	Состояние
1.	№ 99045329-2 «О магистральном трубопроводном транспорте»	дата второго чтения не определена
2.	№ 130858-4 «Об использовании альтернативных видов моторного топлива»	новая редакция внесена 18 сентября 2009 года
3.	№ 370410-4 «О внесении изменений в статью 13 Федерального закона «О газоснабжении в Российской Федерации» (в части расширения перечня полномочий организации – собственника Единой системы газоснабжения)	Дата первого чтения не определена
4.	№ 244371-5 «О внесении изменения в статью 32 Федерального закона «Об электроэнергетике» (в части очередности доступа на оптовый рынок электроэнергии, произведенной при использовании попутного газа)	принят в первом чтении 11 декабря 2009 года, дата второго чтения не определена
5.	№ 177427-5 «О теплоснабжении»	принят в первом чтении 11 ноября 2009 года, дата второго чтения не определена
6.	№ 177431-5 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты в связи с введением в действие Федерального закона «О теплоснабжении»	принят в первом чтении 11 ноября 2009 года, дата второго чтения не определена

2.4. Законодательство в сфере жилищно-коммунального хозяйства

2.4.1. Оценка ситуации и основные итоги работы ТПП России

В Российской Федерации сегодня действует несколько сот нормативных правовых актов органов исполнительной власти, регулирующих деятельность жилищно-коммунального хозяйства. На долю федерального законодательства приходится около 30 законов.

К числу **«основных» законодательных актов**, регулирующих деятельность ЖКХ, можно отнести: Гражданский, Жилищный, Земельный, Градостроительный и Налоговый кодексы Российской Федерации, а также федеральные законы о введении в действие некоторых кодексов.

Специальными федеральными законодательными актами в этой сфере, в частности, являются следующие законы: «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации»; «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации»; «О государственной регистра-

ции прав на недвижимое имущество и сделок с ним»; «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости»; «О жилищных накопительных кооперативах»; «Об ипотечных ценных бумагах»; «О государственном кадастре недвижимости»; «О землеустройстве»; «О плате за землю»; «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса»; «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации»; «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»; «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» и многие другие.

Например, **Градостроительный кодекс Российской Федерации** регулирует общественные отношения в сфере территориального планирования, градостроительного регулирования, проектирования и собственно строительства, закрепляет предмет и принципы градостроительной деятельности в стране, полномочия органов государственной власти и местного самоуправления в данной сфере, оговариваются и особенности строительства объектов в городах федерального значения – Москве и Санкт-Петербурге. Утверждается принцип «одного окна», когда для реализации инвестиционного плана по строительству все документы предоставляются в один орган исполнительной власти. Определены лица, ответственные за проектирование и строительство, а их гражданская ответственность подлежит обязательному страхованию, причем ответственные за проектирование и строительство лица обязаны быть членами специальных саморегулируемых организаций.

Федеральный закон от 30 декабря 2004 г. № 210-ФЗ «**Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса**» устанавливает: основы регулирования тарифов организаций коммунального комплекса, обеспечивающих электро-, тепло-, водоснабжение, водоотведение и очистку сточных вод, утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов; надбавки к ценам (тарифам) для потребителей и надбавки к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса.

Федеральным законом от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «**О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства**» создан Фонд реформирования ЖКХ для решения проблем ветхого и аварийного жилья. Создание Фонда предусмотрено в виде государственной корпорации, статус, цель деятельности, функции и полномочия которой определяются названным законом, а также Федеральным законом от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» и иными нормативными правовыми актами, регулирующими деятельность некоммерческих организаций.

В перечисленные выше законодательные акты Российской Федерации регулярно вносятся поправки.

Федеральными законами от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ и от 24 июля 2007 г. № 215-ФЗ с одноименным названием «**О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации**» внесены соответственно поправки в Градостроительный и Земельный кодексы РФ, в Федеральные законы о введении в действие Градостроительного кодекса РФ, «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений», «Об автономных учреждениях» и иные федеральные законы, устранившие противоречия между ними. Ряд изменений направлен на обеспечение свободными земельными участками жилищного строительства, а также на установление публичной процедуры предоставления земельных участков для строительства. Сняты излишние административные барьеры в сфере землеустройства, кадастрового учета и государственной регистрации прав на недвижимость, а также по вопросам проведения государственной экспертизы проектной документации и т.п.

2.4.2. Наиболее актуальные задачи и проблемы, подлежащие решению

Жилищный кодекс РФ ориентирован в основном на регламентацию отношений между собственниками помещений в многоквартирных домах. При этом предусмотренные ЖК РФ объединения граждан в жилищной сфере также ориентированы на осуществление деятельно-

сти, связанной со строительством многоквартирных домов, и управление ими. К сожалению, жилищное, земельное и градостроительное законодательство в целом не учитывает особенностей отношений, возникающих при реализации возможного осуществления объединениями граждан комплексного малоэтажного жилищного строительства и в полной мере не регламентирует такие отношения, в том числе возникающие по поводу общего имущества в малоэтажной застройке, не устанавливает формы таких объединений и особенности осуществления ими деятельности, не предусматривает упрощенного предоставления данным объединениям граждан земельных участков для их комплексного освоения, а также не предусматривает форм возможной государственной поддержки указанных объединений граждан.

В связи с принятием Жилищного кодекса Российской Федерации ряд его норм вошли в противоречие с другими более ранними федеральными законами. Для приведения их в соответствии друг с другом требуется внесение поправок в ГК РФ, КоАП РФ, Закон РФ «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации», Федеральные законы «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации», «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» и некоторые законодательные акты Российской Федерации» и т.п.

Например, в ст. 46 ЖК РФ для собственников помещений в многоквартирном доме предусмотрен иной порядок владения, пользования и распоряжения общим имуществом, находящимся в их долевой собственности, чем в ГК РФ. Требуется защитить права собственника жилищного помещения от необоснованных попыток местных органов власти снести хорошие, добротные и крепкие дома, лишив собственников прав на новую квартиру в качестве натурально-равнозначного и равноценного эквивалента за сносимый дом. Надо решить вопрос об изменении порядка установления границ земельного участка, на котором расположены многоквартирный дом и иные входящие в состав такого дома объекты недвижимого имущества, об исключении возможности преобразования товарищества собственников жилья в жилищный или жилищно-строительный кооператив, в котором все лица, имеющие право на паенакопления, полностью внесли свой паевой взнос за помещение, об установлении местными органами власти минимального размера платы за содержание и ремонт общего имущества в многоквартирном доме, а также порядка определения размеров платы за вывоз бытовых отходов и техническое обслуживание лифтов.

Предусмотренный **Земельным кодексом Российской Федерации** порядок предоставления земельных участков для их комплексного освоения в целях жилищного строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, по существу, неприемлем для указанных объединений граждан, как в связи с высокой затратной частью уже на начальном этапе его приобретения, так и невозможностью конкурировать на равных с коммерческими организациями-инвесторами. Отсутствие же форм государственной поддержки для указанных объединений граждан вообще сводит к нулю их возможную инициативу в решении «жилищного вопроса».

Следует признать актуальной необходимость принятия **закона о субсидировании ставок по ипотеке**. Правовые проблемы возникают при выдаче ипотечных кредитов на приобретение жилого недостроенного помещения, поскольку права покупателей недостроенной недвижимости не урегулированы должным образом.

В связи с этим в целях совершенствования и развития **рынка ценных ипотечных бумаг**, широкого привлечения на этот рынок средств пенсионных фондов и страховых компаний, следовало бы подготовить соответствующие поправки к Федеральному закону от 11 ноября 2003 года № 152-ФЗ «Об ипотечных ценных бумагах». Нерешенными остаются вопросы с налогообложением тех доходов инвесторов, по которым, как считают специалисты ТПП России, целесообразно ввести льготные периоды. В целом следует исходить из того, что либерализация рынка ипотечных бумаг должна привлечь к участию в ипотеке мелкие и средние банки.

С целью дальнейшего развития института ипотеки необходимо принятие правовых актов, стимулирующих **развитие страхования ипотечных жилищных кредитов**. В законодатель-

ство должны быть включены специальные нормы, защищающие права добросовестного приобретателя жилого помещения. В рамках Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним необходимо создание системы регистрации договоров долевого участия в строительстве жилья. Хотя при всем при этом следует сделать достаточно очевидный вывод: ипотека может стать действительно массовой только в том случае, если срок кредита будет длительным, а ставки по нему – небольшими.

Действенным механизмом развития ипотеки и создания доступного рынка жилья является **бюджетное субсидирование** (в соответствующих программах могут участвовать и федеральный бюджет, и бюджеты субъектов Российской Федерации, и местные бюджеты). Соответствующие процедуры (основания возникновения права на получение субсидии, порядок предоставления субсидий на приобретение жилья, вопросы уплаты взносов при получении ипотечного кредита или займа и т.п.) должны быть урегулированы органами исполнительной власти. Важной задачей, которую должно решать государство, в том числе и с помощью механизма правового регулирования, является создание и развитие института рефинансирования ипотечных жилищных кредитов (особенно актуальным является решение данной проблемы в субъектах Российской Федерации с медленно развивающимся рынком ипотеки). Другой, не менее важной государственной задачей, является создание условий, делающих невозможной монополизацию данного рынка.

Развитие законодательства об ипотеке и создании доступного рынка жилья тесно связано с совершенствованием **градостроительного законодательства**: разграничением полномочий между уровнями публичной власти, повышением эффективности градостроительного надзора и т. п.

Реформирование **законодательства о налогах и сборах** также является актуальным при рассмотрении вопросов совершенствования законодательства в области жилищно-коммунального хозяйства. Необходимо рассмотреть вопрос о предоставлении льгот по НДС товариществам собственников жилья, организациям, работающим в сфере ЖКХ.

Проведение реформы, называемой «дебюрократизация экономики», требует: внесения изменений в **Градостроительный кодекс Российской Федерации** с целью упрощения процедуры согласования и получения разрешительной документации; приведения законодательных актов в соответствие с федеральными законами о техническом регулировании; о лицензировании отдельных видов деятельности; установление правовых основ деятельности организаций саморегулирования; усиление ответственности за нарушение прав потребителей. Работа по «дебюрократизации» требует ее перенесения на уровень субъектов Российской Федерации. Устойчивый экономический рост является наиболее общей предпосылкой для оздоровления всей системы жилищно-коммунального хозяйства.

Одним из важнейших направлений совершенствования правового регулирования в области жилищного строительства является **обеспечение безопасности в строительстве**. С этой целью необходимо принятие специальных нормативных актов – **технических регламентов**, которые должны быть разработаны на основе Федерального закона от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании». Именно эти регламенты должны установить четкие, формально определенные требования, касающиеся биологической, химической, промышленной и иных видов безопасности.

Проблемы ответственности при осуществлении **государственной экспертизы документов**, подготавливаемых в рамках градостроительной деятельности, по-прежнему остаются одними из наиболее актуальных в области развития градостроительного законодательства и активно обсуждаются специалистами. Достаточно часто их позиции становятся критическими по отношению к нормам Градостроительного кодекса РФ.

Градостроительный кодекс РФ (ч. 3 ст. 59) предусматривает имущественную ответственность органов государственной экспертизы, возлагая на Российскую Федерацию или субъект Российской Федерации в определенных случаях субсидиарную ответственность за причинение вреда. Речь идет о вреде, причиненном жизни или здоровью физических лиц, имуществу физических или юридических лиц в результате утверждения не соответствующих требованиям технических регламентов документов территориального планирования. Таким образом, указыва-

ют эксперты ТПП России, вместо полного упразднения государственной экспертизы документации градостроительного проектирования принято «половинчатое» решение – оказывается, государственный институт экспертизы является факультативным и необязательным.

Как уже было отмечено, был принят Федеральный закон от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «**О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства**». Однако анализ содержания этого Закона и практика его применения уже выявили ряд недостатков, мешающих региональным властям решать поставленную перед ними главную задачу – ликвидацию аварийного фонда и капитальный ремонт домов, в котором они остро нуждаются. Некоторые предусмотренные Законом условия не могут быть выполнены, так как противоречат другим законам, решениям Конституционного Суда РФ и разъяснениям Верховного Суда РФ, а другие просто нуждаются в соответствующей корректировке.

Поскольку при проведении реформирования ЖКХ некоторые земельные участки нуждаются в рекультивации, в капитальном ремонте с высокой степенью затратности денежных средств, остро встал вопрос о расширении перечня видов работ по капитальному ремонту многоквартирных домов. Оказывается, что вместе с ремонтом многоквартирных домов необходимо проводить также и ремонт объектов, предназначенных для обслуживания, эксплуатации и благоустройства этих домов, включая детские и спортивные площадки, расположенные в границах земельного участка, на котором расположены многоквартирные дома, а также об их озеленении и благоустройстве. Для этого потребуются подготовить и внести в указанный Закон соответствующие изменения.

Для реализации единой государственной политики по защите интересов субъектов предпринимательской деятельности и снижению степени давления государства на свободные рыночные предпринимательские и профессиональные отношения жизнь подсказывает о необходимости вытеснения государственных структур из сферы регулирования тех коммерческих отношений, присутствие в которых государственного элемента представляется излишним и неоправданным. Выход из создавшейся в сфере деятельности ЖКХ ситуации специалисты ТПП России видят в законодательном решении вопроса создания саморегулируемых организаций в самых различных областях предпринимательской и профессиональной деятельности, развития «самосознания» таких организаций.

Тарифы на электрическую и тепловую энергию субъектам Российской Федерации следовало бы устанавливать сразу же после принятия Правительством Российской Федерации предельных уровней тарифов на энергию. Это позволит субъектам РФ более качественно составлять проекты законов о бюджете, соблюдая такие бюджетные принципы, как достоверность бюджета, эффективность и экономность использования бюджетных средств, сбалансированность бюджета и т.д. Для этого, в частности, подобное предложение можно реализовать путем внесения поправок в статью 2 Федерального закона «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации».

Несмотря на большое количество принятых законов, направленных на решение проблем развития и кодификации законодательства в сфере жилищно-коммунального хозяйства, к сожалению, **систематизированного законодательства** в стране в данной области до сих пор не создано. В настоящее время продолжают действовать несколько десятков законов, которые в какой-то части не утратили силу еще с советских времен. Поэтому постоянно возникают конфликты между федеральными нормативными актами и законами субъектов Федерации, между различными федеральными нормативными актами, между законами и договорами. Наблюдается тенденция подмены законов подзаконными актами, с одной стороны, и подмена предмета закона предметом подзаконного акта – с другой.

2.4.3. Предложения по совершенствованию законодательства

Главными задачами совершенствования законодательства в сфере жилищно-коммунального хозяйства и жилищного строительства должно стать повышение безопасности строительства, повышения его качества и обеспечение притока инвестиций в эту сферу деятельности.

Торгово-промышленная палата РФ принимает самое активное участие в подготовке и сопровождении законопроектов об изменении гражданского, земельного, жилищного и градостроительного законодательства, направленных на совершенствование процедуры предоставления земельных участков под строительство, на исключение избыточных требований при получении разрешения на ввод в эксплуатацию индивидуальных жилых домов, на уточнение правовых норм, регулирующих управление долевой собственностью в отношении имущества общего пользования, и об исключении товариществ собственников жилья из круга организаций, которые обязаны предварительно получать решения о государственной регистрации.

Перед Торгово-промышленной палатой Российской Федерации, как и прежде, остро стоят общие проблемы развития и кодификации законодательства в сфере жилищно-коммунального хозяйства, а также в области жилищного строительства, в том числе приведение нормативных правовых актов в соответствие с Градостроительным кодексом РФ (в частности, государственной экспертизы проектной документации, совершенствования государственного строительного надзора, усиления ответственности проектировщиков и застройщиков), разработки проектов нормативных правовых актов и иных документов по реализации Жилищного кодекса Российской Федерации в части управления многоквартирными домами, установления требований к содержанию общего имущества собственников помещений в многоквартирных домах, требований к жилым помещениям. Создание нормативной правовой базы по развитию системы ипотечного жилищного кредитования населения и рынка жилья, в том числе разработки и принятия нормативных правовых актов, направленных на формирование рынка доступного жилья.

В целях ликвидации существующих пробелов и коллизий в законодательных актах, повышения уровня правового регулирования общественных отношений в сфере регулирования жилищно-коммунального хозяйства необходимо провести надлежащую работу по систематизации нормативных правовых актов и упорядочению соответствующего законодательства.

Как было уже отмечено, практика реализации **Жилищного кодекса РФ** выявила определенное количество проблем, связанных с организацией управления многоквартирными домами. Некоторые из этих проблем могут быть решены только посредством изменения законодательных актов федерального уровня, другие – с помощью нормативных правовых актов, принимаемых на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Представляется целесообразным внести соответствующие изменения в Гражданский и Жилищный кодексы Российской Федерации с целью уточнения статуса общего имущества многоквартирного дома.

Для установления ответственности товариществ собственников жилья, жилищных кооперативов, жилищно-строительных кооперативов и иных специализированных потребительских кооперативов, управляющих организаций за не предоставление или предоставление ими ненадлежащего качества коммунальных услуг потребуются внести изменения в ЖК РФ (ст.ст. 156 и 157), ГК РФ, КоАП РФ, Федеральные законы «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации», «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса и некоторые законодательные акты Российской Федерации», Закон РФ «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» и т.п.

Целесообразно внести изменения в **часть первую Гражданского кодекса РФ**, закрепив положение о том, что трехлетний срок исковой давности для лиц, не являющихся стороной сделки (т.е. для третьих лиц), начинается течь со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своего права в связи с данной сделкой.

Необходима регламентация в ЖК РФ процедур взаимодействия жильцов многоквартирного дома. Более детальной регламентации требуют вопросы содержания общего имущества, в частности, осуществления капитального и текущего ремонта в многоквартирных домах. Правовой проблемой Жилищного кодекса РФ является отсутствие требований собственника жилья к уставу товарищества собственников жилья (ТСЖ). Вопросы взаимодействия ТСЖ (как юридического лица) и общего собрания собственников помещений никак не регламентированы. Представляется, что данные вопросы нуждаются в первоочередном разрешении. Серьез-

ной правовой проблемой является и вопрос о передаче земельного участка собственникам многоквартирного дома. Решение вопросов управления многоквартирными домами, установления требований к содержанию общего имущества собственников помещений в многоквартирных домах требует проведения серьезной работы по подготовке и принятию подзаконных нормативных актов. Прежде всего, необходима разработка и принятие комплексного нормативного правового акта об организации управления многоквартирными домами, целью которого станет создание условий для осуществления управления многоквартирными домами.

Требуется уточнить терминологию **Градостроительного кодекса РФ** и некоторых других законодательных актов. Например, нормы Земельного кодекса Российской Федерации предусматривают возможность заключения договоров о развитии застроенных территорий в целях осуществления на таких территориях жилищного строительства. Но понятие «развитие территории в целях жилищного строительства», критерии определения таких территорий, порядок предоставления права на развитие таких территорий в действующем законодательстве отсутствует. Представляется необходимым внести соответствующие поправки в нормы Градостроительного кодекса.

Не менее эффективным может стать и альтернативный путь повышения безопасности в строительстве (возможность его реализации заложена ст.50 Градостроительного кодекса) – это развитие института негосударственной экспертизы проектной документации. Однако этот путь требует достаточно существенной корректировки действующего законодательства. В частности, положения Градостроительного кодекса должны быть дополнены нормами об ответственности застройщика в случае причинения вреда третьим лицам, если вред был причинен в результате нарушений, допущенных при проектировании или строительстве. Ответственность за причинение вреда жизни, здоровью и имуществу третьих лиц наряду с виновными исполнителями конкретных работ должен нести застройщик. Таким образом, лицо, которому причинен ущерб, должно получить право выбора субъекта, от которого оно сможет потребовать возмещения вреда – от застройщика или непосредственно от исполнителя (производителя) работ. При этом застройщику, безусловно, следует предоставить право регрессного требования к причинителю вреда. Введение данной нормы представляется необходимым, поскольку положения, регулирующие указанные вопросы, в настоящее время закрепляют ответственность исключительно проектировщиков и собственно строительных организаций (т.е. исполнителей работ). Кроме того, введение института **негосударственной экспертизы**, очевидно, потребует закрепления в действующем законодательстве положений об **обязательном страховании** имущественной ответственности застройщиков за причинение вреда. Данный механизм должен создать дополнительные гарантии качественного проектирования и ведения строительных работ: страховая компания, принимающая на себя обязанности по возмещению вреда, должна будет тщательно проверять и проектную документацию, и процесс строительства. Представляется очевидным, что самостоятельно проводить все эти проверки страховые компании не смогут, но эти функции достаточно эффективно смогут реализовывать негосударственные, т.е. частные организации. Данная система должна функционировать только в качестве альтернативной по отношению к системе государственной экспертизы. И изменения в законодательстве должны предоставлять застройщику возможность самостоятельно выбирать, услугами какой системы он воспользуется: государственной экспертизы или обязательного страхования.

Определенная корректировка требуется и в области регулирования **долевого строительства**. В частности, следует внести изменения в Федеральный закон от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации». В Закон необходимо включить нормы, которые бы могли существенно ограничить «схему» предварительных договоров, которая позволяет отступить от законных требований. Кроме того, целесообразно разработать и законодательно внедрить систему обязательного страхования вкладов дольщиков, поскольку, как и в случае с системой обязательного страхования в строительстве, страховая компания становится дополнительным институтом, гарантирующим соблюдение прав граждан – участников долевого строительства.

В настоящее время в жилищном строительстве весьма распространена система так называемых **«инвестиционных договоров»**. Гражданин, заключая данный договор с застройщиком, как бы действует, исходя из норм законодательства об инвестиционной деятельности, т.е., в сущности, относится к своим «соинвесторам» как к предпринимателям, перекладывая на них все свои профессиональные риски. Однако при этом совершенно не принимается во внимание статья 9 Федерального закона от 26 января 1996 года № 15-ФЗ «О введении в действие части второй Гражданского кодекса Российской Федерации», которая предусматривает, что в случаях, когда одной из сторон в обязательстве является гражданин, использующий, приобретающий, заказывающий либо имеющий намерение приобрести или заказать товары (работы, услуги) для личных бытовых нужд, такой гражданин пользуется правами стороны в обязательстве в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, а также правами, предоставленными потребителю Законом Российской Федерации «О защите прав потребителей» и изданными в соответствии с ним иными нормативными правовыми актами. Тем самым, физическое лицо, участвующее своими личными средствами в строительстве, должно иметь для защиты своих законных прав статус потребителя, а вовсе не субъекта инвестиционной деятельности недвижимости, т.е. профессионального предпринимателя, осуществляющего свою деятельность самостоятельно, на свой риск с целью получения прибыли. Соответствующие изменения должны быть внесены в Федеральный закон от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации».

Субъектам Российской Федерации, а также территориальным торгово-промышленным палатам в пределах их компетенций предстоит серьезная работа по изменению регионального законодательства. Нормы Градостроительного кодекса передали субъектам РФ практически все полномочия, касающиеся организации и проведения государственной экспертизы проектов документов территориального планирования и проектной документации. Расширен перечень объектов, не подлежащих обязательной государственной экспертизе. Согласно Кодексу он включает отдельно стоящие объекты капитального строительства с количеством этажей не более чем два, общая площадь которых составляет не более чем 1500 квадратных метров, не предназначенных для проживания граждан и осуществления производственной деятельности (торговые или развлекательные комплексы и т.п.).

Как уже отмечалось, Градостроительный кодекс РФ определил, что предметом экспертизы является проверка соответствия проекта требованиям технических регламентов, в том числе требованиям безопасности и результатам инженерных изысканий, а заключение не должно содержать оценки экономической эффективности проектной документации и рекомендаций по ее утверждению. Однако ввиду отсутствия на настоящий момент **технических регламентов**, которые должны быть приняты на основе Федерального закона от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании», субъектам Российской Федерации необходимо утвердить собственные временные нормы о составе разрабатываемой проектной документации и комплектности представления ее на экспертизу.

Решение проблем правового регулирования в области жилищного строительства должно носить комплексный характер и должно быть увязано с реформами более широкого масштаба (реформа системы государственной власти и местного самоуправления, административная, налоговая реформа и др.), которые проводятся в настоящее время в Российской Федерации.

В целом, в исследованной сфере общественных отношений необходимо проведение систематизации всех перечисленных нормативных правовых актов, поскольку данная область законодательства, несомненно, нуждается в упорядочении. Целью такой **систематизации** должна стать ликвидация правовых пробелов и коллизий, совершенствование регулирования в области жилищного строительства, в том числе по вопросу внесения изменений в нормативные правовые акты для приведения их в соответствие с Градостроительным кодексом Российской Федерации (в том числе государственной экспертизы проектной документации, совершенствования государственного строительного надзора, усиления ответственности проектировщиков и застройщиков), укрепление единства и согласованности соответствующих юридических норм.

В целях повышения эффективности мер, направленных на формирование рынка доступного жилья, Торгово-промышленная палата РФ считает необходимым обеспечить направление средств федерального бюджета на создание и финансирование специального Фонда модернизации и реформирования жилищно-коммунальной сферы, средства которого должны быть направлены на капитальный ремонт жилых зданий и расселение граждан из аварийного жилищного фонда. В законотворческой деятельности приоритет здесь должен принадлежать следующим законопроектам: «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части совершенствования порядка проведения государственной экспертизы проектной документации объектов капитального строительства); «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Градостроительного кодекса Российской Федерации»; «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу развития малоэтажной жилой застройки территорий» (в части обеспечения реализации мер по развитию массового малоэтажного жилищного строительства).

Актуальным вопросом является развитие **страхования ипотечных жилищных кредитов**. В законодательство должны быть включены специальные нормы, защищающие права добросовестного приобретателя жилого помещения. В рамках Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним необходимо создание системы регистрации договоров долевого участия в строительстве жилья. Наибольшую актуальность для развития массовой ипотеки и появления доступного жилья представляют в настоящий момент внесение изменений в Федеральный закон № 215-ФЗ от 30 декабря 2004 года «О жилищных накопительных кооперативах». Итогом внесения изменений в законодательство должно стать такое изменение жилищной политики, которое позволит упростить процедуру получения ипотечных кредитов, создать систему страхования кредитных рисков и снизить ставки ипотечного кредитования. В результате жилье должно стать доступным большинству населения России.

С учетом нынешнего состояния отрасли ЖКХ в России, выявленных проблем ее развития, задач реформирования, а также зарубежного опыта регулирования коммунального хозяйства, настоятельно необходимо совершенствовать регулирование тарифов и цен в сфере жилищно-коммунального хозяйства по следующим направлениям:

1. Введение четких законодательных процедур долгосрочного планирования и прогнозирования тарифов.
2. Постепенное понижение предельных значений тарифов до уровня ниже инфляции.

Список проектов законодательных актов, подлежащих разработке и принятию:

№	Наименование	Состояние
1.	№ 443665-4 «О внесении изменения в статью 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации» (в части введения понятия капитального ремонта)	проект готовится к рассмотрению во втором чтении
2.	«О внесении изменений в Федеральный закон «Об ипотеке (залоге недвижимости)» (об уплате страховой премии)	требуется разработки
3.	«О бюджетном субсидировании ипотеки (залоге недвижимости)» (о выдаче ипотечных жилищных кредитов на приобретение недостроенного жилого помещения)	требуется разработки
4.	«О внесении изменений в Федеральный закон «О жилищных накопительных кооперативах»	требуется разработки
5.	«О внесении изменений в Федеральный закон «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (о распространении на участников долевого строительства прав потребителя, а не субъекта инвестиционной деятельности)	требуется разработки

2.5. Аграрное законодательство

2.5.1. Оценка ситуации и основные итоги работы ТПП России

В нашей стране традиционно на протяжении веков регулирование отношений в аграрной сфере являлось ключевым звеном системы регулирования общественно-государственного устройства.

После провозглашения национального проекта «Развитие аграрно-промышленного комплекса» и принятия соответствующих мер ситуация в отечественном сельском хозяйстве стала медленно, но улучшаться. В дальнейшем была принята Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 годы. В результате ее реализации в 2008 году в сельском хозяйстве страны был достигнут наиболее высокий за все последние годы рост производства продукции – 110,8%, что на 7 процентных пунктов больше целевого показателя Государственной программы.

Торгово-промышленная палата России внесла значительный вклад в совершенствование законодательного регулирования агропромышленного комплекса. Деятельность ТПП России по совершенствованию законодательства в области сельского хозяйства осуществляется на основании постановления Президиума Правления ТПП России от 25 июня 2008 года № 27-6 «Об участии торгово-промышленных палат в развитии агропромышленного комплекса России (на примере Краснодарского края)».

Подписанное в июне 2008 года Соглашение о сотрудничестве между ТПП России и Министерством сельского хозяйства Российской Федерации способствовало согласованию позиций в вопросах совершенствования отраслевого законодательства, выработке взвешенных предложений и решений, направленных на обеспечение баланса интересов государства и бизнеса в вопросах развития АПК.

В 2008–2009 годах был принят ряд важных законов в сфере сельского хозяйства, в частности: Федеральный закон «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральный закон «О внесении изменения в статью 3 Федерального закона «О развитии сельского хозяйства» (в части уточнения понятия «сельскохозяйственный товаропроизводитель»), Федеральный закон «О внесении изменений в статьи 333-33 и 333-35 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» (о снижении размера государственной пошлины, взимаемой с физических лиц и организаций за государственную регистрацию прав, ограничений (обременений) прав на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, сделок, на основании которых ограничиваются (обременяются) права на них), Федеральный закон «Технический регламент на молоко и молочную продукцию», Федеральный закон «Технический регламент на масложировую продукцию», Федеральный закон «Технический регламент на соковую продукцию из фруктов и овощей», Федеральный закон «О внесении изменения в статью 2 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» (в части отсрочки требования о полной переработке барды в производстве этилового спирта) и др.

Необходимо отдельно упомянуть о Федеральном законе «О кредитной кооперации», принятом в июле 2009 года. ТПП России выступала за скорейшее принятие данного закона и принимала непосредственное участие в его разработке. Важность принятого Закона «О кредитной кооперации» не подвергается сомнению. Коммерческие банки ориентируются, прежде всего, на работу с крупными заемщиками. Мелким предпринимателям кредиты малодоступны из-за отсутствия надежного обеспечения, усложненной процедуры получения и дороговизны обслу-

живания кредита. В силу этих и других причин владельцы личных подсобных хозяйств и граждане в большинстве случаев не имеют возможности получить кредит.

Как показывает опыт зарубежных стран, одним из реальных направлений решения данной проблемы является создание системы кредитных кооперативов. Принятый Закон устанавливает правовую основу создания и деятельности кредитных кооперативов, ориентированных главным образом на обслуживание мелких товаропроизводителей и граждан. В качестве основной задачи кредитных кооперативов ставится финансовое обеспечение членов кооператива, прежде всего предоставление займов на взаимовыгодных условиях. В то же время кооперативы не являются кредитными организациями и не осуществляют банковские операции.

Закон устанавливает виды кредитных кооперативов, порядок их создания и деятельности, размер резервного фонда, максимальные суммы займов и максимальную величину паевого фонда кредитного кооператива, порядок приема в члены кредитного кооператива, органы управления, порядок распределения доходов кооператива и др.

В октябре 2009 года принят Федеральный закон «О внесении изменения в статью 23 Федерального закона «О крестьянском (фермерском) хозяйстве». В соответствии с данным Законом срок, в течение которого за крестьянскими (фермерскими) хозяйствами, которые созданы как юридические лица в соответствии с Законом РСФСР от 22 ноября 1990 года № 348-1 «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», сохраняется статус юридического лица, продлен до 1 января 2013 года. ТПП России приветствовала данную законодательную меру, поскольку она позволит обеспечить стабильное функционирование крестьянских (фермерских) хозяйств в течение ближайших трех лет. Вместе с тем, по мнению ТПП России, необходимо вернуться к вопросу о том, целесообразно ли вообще лишать крестьянские (фермерские) хозяйства статуса юридических лиц.

Кроме того, следует отдельно упомянуть о Федеральном законе «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», принятом в декабре 2009 года. Он содержит положения, регулирующие взаимоотношения хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность, и хозяйствующего субъекта, осуществляющего поставки продовольственных товаров, в связи с заключением и исполнением договора поставки продовольственных товаров.

ТПП России принимала активное участие в разработке перечисленных документов. Кроме того, в указанный период принимались многочисленные подзаконные акты по различным актуальным вопросам, связанным с развитием сельского хозяйства. В частности, в соответствии с частью 4 статьи 14 Федерального закона «О развитии сельского хозяйства» Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 декабря 2008 года № 959 был утвержден перечень видов сельскохозяйственной продукции, в отношении которых могут проводиться государственные закупочные и товарные интервенции. Для устранения нарастающего диспаритета цен между продукцией сельского хозяйства и других отраслей экономики постановлением Правительства РФ от 18 мая 2009 года № 419 внесены изменения в некоторые акты по вопросам предоставления в 2009–2011 годах субсидий из федерального бюджета субъектам РФ на осуществление государственной поддержки сельского хозяйства. В соответствии с запросом ТПП России внесены изменения в Правила распределения и предоставления субсидий на поддержку племенного животноводства и растениеводства, а также в Правила предоставления субсидий на компенсацию части затрат по страхованию урожая сельхозкультур в 2009 году (в части отмены обязательных требований к страховым компаниям, оказывающим услуги в области страхования урожая сельскохозяйственных культур). В целях привлечения в агропромышленный комплекс средств Инвестиционного фонда Российской Федерации внесены изменения в Правила формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации. Снижен размер стоимости региональных инвестиционных проектов, установленный для получения бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда. Теперь он должен составлять не менее 500 млн. рублей (ранее стоимость проекта составляла не менее 5 млрд. рублей).

Пока не получили поддержки Правительства РФ предложения ТПП России об уменьшении ставки НДС на социально значимые продукты питания. Вместе с тем, Правительство РФ счи-

тает целесообразным продолжить выработку мер, направленных на оптимизацию администрирования НДС. В сентябре 2009 года проведено его широкое обсуждение, в Госдуму направлено заключение Палаты.

Несмотря на то, что организациям, в том числе в агропромышленной сфере, предоставлена возможность оплачивать обучение своих сотрудников в целях повышения их профессиональной квалификации, данные расходы не освобождаются от обложения налогом на прибыль организаций и не могут быть включены в состав расходов, на величину которых уменьшается налоговая база по налогу на прибыль организаций. Предложения ТПП России по уменьшению налогооблагаемой базы по налогу на прибыль организаций АПК на данный момент пока не получили поддержки.

2.5.2. Наиболее актуальные задачи и проблемы, подлежащие решению

Несмотря на успешную работу в данном направлении, многие проблемы остаются по-прежнему нерешенными.

1) Важнейшей из таких проблем является обеспечение продовольственной безопасности России. К концу первого десятилетия XXI века наша страна стала одним из мировых «лидеров» по импорту продовольствия. Данная ситуация представляется сколь абсурдной, столь и угрожающей. Продовольственная безопасность – составная часть национальной безопасности в целом, поэтому необходимо принимать самые решительные меры по исправлению сложившейся на данный момент ситуации.

Одна из таких мер – принятие Доктрины продовольственной безопасности, которая формирует идеологическую основу и определяет приоритеты развития продовольственного рынка страны на долгосрочную перспективу и является эффективным инструментом реализации Стратегии национальной безопасности в части повышения качества жизни российских граждан и обеспечении экономического роста. Процесс разработки Доктрины начался в 2008 году. В настоящее время ее проект опубликован на официальном сайте Минсельхоза России.

В соответствии с проектом Доктрины продовольственной безопасности основными задачами обеспечения продовольственной безопасности независимо от изменения внешних и внутренних условий являются:

- своевременное прогнозирование, выявление и предотвращение внутренних и внешних угроз продовольственной безопасности, минимизация их негативных последствий за счет постоянной готовности системы обеспечения граждан пищевыми продуктами, формирования стратегических запасов пищевых продуктов;
- устойчивое развитие отечественного производства продовольствия и сырья, достаточное для обеспечения продовольственной независимости страны;
- достижение и поддержание физической и экономической доступности для каждого гражданина страны безопасных пищевых продуктов в объемах и ассортименте, которые соответствуют установленным рациональным нормам потребления пищевых продуктов, необходимых для активного и здорового образа жизни;
- обеспечение безопасности пищевых продуктов.

Доктрина является основой для разработки нормативных правовых актов в сфере обеспечения продовольственной безопасности, развития агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов.

Согласно проекту Доктрины, продовольственная независимость Российской Федерации – это устойчивое отечественное производство пищевых продуктов в объемах не меньше установленных пороговых значений его удельного веса в товарных ресурсах внутреннего рынка соответствующих продуктов.

Проект Доктрины предусматривает установление специальных показателей продовольственной безопасности и критериев их оценки, закрепление основных направлений государственной социально-экономической политики в сфере обеспечения продовольственной безопасности, механизмов и ресурсов обеспечения продовольственной безопасности.

Проект Доктрины продовольственной безопасности одобрен на заседании Совета Безопасности Российской Федерации 4 декабря 2009 года и должен быть утвержден Президентом Российской Федерации в конце 2009 – начале 2010 года.

2) Одним из факторов развития аграрно-промышленного комплекса является дальнейшая государственная поддержка сельскохозяйственных товаропроизводителей. Такая поддержка заключается, в том числе, в установлении субсидий для сельскохозяйственных товаропроизводителей, обеспечении их участия в закупках сельскохозяйственной продукции для государственных нужд, проведении закупочных и товарных интервенций.

Несмотря на то, что государство в последние годы является достаточно активным игроком на сельскохозяйственном рынке, отдельные вопросы требуют незамедлительного решения. В частности, необходимо установить законодательные механизмы, обеспечивающие доступ к государственным субсидиям и участие в конкурсах по госзакупкам сельскохозяйственной продукции крестьянским (фермерским) хозяйствам и гражданам, ведущим личные подсобные хозяйства. К сожалению, данные субъекты сельскохозяйственного рынка незаслуженно забываются государством, делающим ставки на крупные агрохолдинги. Однако в соответствии с Федеральным законом «О развитии сельского хозяйства» фермеры и садоводы признаются полноправными сельскохозяйственными товаропроизводителями. В развитых странах Запада именно фермерство являются одной из движущих сил агропромышленного комплекса. В этой связи необходимо устранить дисбаланс, при котором основная доля государственных сельскохозяйственных субсидий предоставляется крупным агропромышленным объединениям, а крестьянские (фермерские) хозяйства и граждане, ведущие личные подсобные хозяйства, по сути оказываются выключенными из механизма субсидирования.

Кроме того, необходимо включить в текст Федерального закона «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» определение понятия «сельскохозяйственный товаропроизводитель», в той редакции, в какой оно содержится в Федеральном законе «О развитии сельского хозяйства».

3) Важнейшее значение имеет совершенствование государственного регулирования такой сферы сельскохозяйственного производства, как производство алкогольной продукции. Государственное регулирование данной сферы должно осуществляться на иных принципах, чем в настоящее время, а именно: создавать условия для насыщения рынка винодельческой продукцией собственного производства, создавать экономические условия, поощряющие рост и развитие виноградарства и качественного виноделия. Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» был ориентирован на создание и функционирование крупных промышленных предприятий и объединений, уход с рынка мелких и средних предприятий. Вместе с тем, развитие отечественной виноградарско-винодельческой отрасли и, особенно, качественного виноделия невозможно без функционирования большого количества мелких и средних предприятий, что подтверждается опытом виноделия в мире.

В настоящее время имеется несколько проектов федеральных законов, посвященных специфике регулирования винодельческой отрасли, разработанных Минсельхозом России, некоммерческой организацией «Союз виноградарей и виноделов России» и некоммерческой организацией «Национальный союз участников алкогольного рынка». Однако до настоящего времени ни один из них не внесен в Государственную Думу. Данные законопроекты, по мнению бизнес-сообщества, нуждаются в значительной доработке и дальнейшем согласовании с заинтересованными сторонами.

В 2009 году начала активно обсуждаться возможность введения государственной монополии на производство этилового спирта и алкогольной продукции. 22 декабря 2009 года на площадке ТПП России состоялся «круглый стол», посвященный данной проблеме. По результатам всестороннего обсуждения было отмечено, что предложенные в настоящее время к рассмотрению варианты введения государственной монополии на производство и оборот этилового спирта и алкогольной продукции имеют несколько общих системных недостатков:

- отсутствуют четко сформулированные задачи, которые должно решить введение государственной монополии, нет сроков выполнения этих задач, а также не определена ответственность должностных лиц, государственных органов в случае недостижения задач в указанные сроки;
- отсутствуют проекты механизмов внедрения монополии в существующую систему производства и продаж алкогольной продукции;
- отсутствует расчет затрат, которые понесет государство и бизнес для достижения задач монополии, а также отсутствует указание на источники финансирования этих затрат.

Таким образом, на сегодняшний день государство технически, финансово и административно не готово к введению и поддержанию функционирования эффективной системы государственной монополии на алкогольном рынке. Вместе с тем, в связи с наличием выраженного социального аспекта вопрос о введении госмонополии на алкоголь требует дальнейшего всестороннего изучения и обсуждения.

В процессе обсуждения находятся и иные вопросы, связанные с оборотом алкогольной продукции, в частности вопрос об отнесении пива к такой продукции. На рассмотрение в Государственную Думу внесен соответствующий законопроект.

2.5.3. Предложения по совершенствованию законодательства

Как уже было сказано выше, ТПП России выступает за разработку законодательных механизмов поддержки крестьянских (фермерских) хозяйств и граждан, ведущих личные подсобные хозяйства, как полноправных участников рынка сельскохозяйственной продукции. В частности, необходимо законодательно обеспечить доступ крестьянских (фермерских) хозяйств и граждан, ведущих личные подсобные хозяйства, к государственным субсидиям и участию в конкурсах на поставку сельскохозяйственной продукции для государственных нужд. Для этого необходимо внести соответствующие изменения в Федеральные законы «О развитии сельского хозяйства» и «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд». Соответствующий законопроект № 266258-5, находящийся в настоящее время на рассмотрении в Государственной Думе, содержит определение понятия «сельскохозяйственный товаропроизводитель», не включающее в эту категорию крестьянские (фермерские) хозяйства и граждан, ведущих личные подсобные хозяйства. ТПП России подготовила соответствующее заключение на данный законопроект, в котором указала на необходимость включения указанных лиц в категорию сельскохозяйственных товаропроизводителей, с целью обеспечения возможности их участия в конкурсах по закупкам сельхозпродукции для государственных нужд.

ТПП России участвует в подготовке проекта федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О племенном животноводстве», разрабатываемого Минсельхозом России. Целью законопроекта является внесение изменений и дополнений в Федеральный закон «О племенном животноводстве», направленных на создание современной нормативной правовой базы, обеспечивающей эффективное функционирование племенного животноводства в условиях рыночной экономики и разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Предметом правового регулирования законопроекта является система правоотношений в области племенного животноводства, возникающих при разведении сельскохозяйственных племенных животных, производстве и использовании племенной продукции. Также ТПП России выступает за скорейшее принятие федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О семеноводстве», «Об общих принципах организации государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники в Российской Федерации», «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О ветеринарии».

Также необходимо совершенствование правового регулирования производства алкогольной продукции. ТПП России активно участвует в работе над проектом федерального закона «О виноградарстве и виноделии». Участие ТПП России проходит при активном содействии

торгово-промышленных палат регионов, где виноделие является традиционной отраслью сельского хозяйства.

На рассмотрение в Государственную Думу внесен законопроект №228135-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции». Законопроектом предлагается отнести к алкогольной продукции пиво. К моменту подготовки данного материала дата рассмотрения законопроекта не определена.

Были разработаны несколько законопроектов по вопросу введения государственной монополии на производство этилового спирта и алкогольной продукции, среди которых необходимо упомянуть законопроект № 279547-4 «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» (в части введения государственной монополии на оборот этилового спирта). Данный законопроект был внесен в Государственную Думу еще в 2006 году, однако в октябре 2009 года в связи с обсуждением возможного введения госмонополии на алкоголь интерес к нему возобновился. Также необходимо сказать о другом законопроекте в данной сфере, который был предложен Председателем Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации С.М.Мироновым. В настоящее время данный законопроект находится на рассмотрении в Правительстве Российской Федерации.

Вместе с тем, вопрос о введении государственной монополии на производство и оборот алкогольной продукции неоднозначен и требует всестороннего изучения и обсуждения.

В развитие положений Доктрины продовольственной безопасности России, утверждение которой планируется в ближайшее время, необходимо принять федеральный закон «О продовольственной безопасности».

Список проектов законодательных актов, подлежащих разработке и принятию:

№	Наименование	Состояние
1.	«О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства»	находится на стадии разработки
2.	«О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О племенном животноводстве»	требует разработки
3.	«О продовольственной безопасности»	требует разработки
4.	«О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О семеноводстве»	находится на стадии разработки в Минсельхозе России
5.	«Об основах развития биоэнергетики в Российской Федерации»	находится на стадии разработки в Минсельхозе России
6.	«О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О ветеринарии»	находится на стадии разработки в Минсельхозе России
7.	«О виноградарстве и виноделии»	находится на стадии разработки
8.	№228135-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» (в части отнесения пива к алкогольной продукции)	дата рассмотрения не определена
9.	№ 279547-4 «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» (в части введения государственной монополии на оборот этилового спирта)	дата рассмотрения не определена
10.	№ 266258-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» (в части уточнения порядка формирования федерального и регионального фондов сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, а также установления приоритета российских сельскохозяйственных товаропроизводителей (поставщиков))	планируется к рассмотрению в период весенней сессии 2010 года

2.6. Транспортное законодательство

2.6.1. Оценка ситуации и основные итоги работы ТПП России

Одним из направлений деятельности ТПП России является развитие законодательства, регламентирующего транспортную отрасль. Транспорт является одним из важнейших и неотъемлемых элементов производственной составляющей экономики Российской Федерации. Устойчивое и эффективное функционирование транспорта является необходимым условием высоких темпов экономического роста, обеспечения целостности, национальной безопасности и обороноспособности страны, повышения качества жизни населения, рациональной интеграции Российской Федерации в мировую экономику.

Совместно с представителями предпринимательского сообщества ТПП России стремится создать благоприятные правовые условия для развития транспортной отрасли. Ряд предложений ТПП России были одобрены Государственной Думой и нашли отражение в законодательных актах.

Среди основных законодательных актов Российской Федерации в области правового регулирования транспорта следует выделить следующие.

1. Федеральный закон от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Закон был принят и вступил в силу в конце 2007 года.

Закон устанавливает основы правового регулирования движения по автомобильным дорогам транспортных средств, осуществляющих перевозки опасных, тяжеловесных и крупногабаритных грузов. Кроме того, Закон регламентирует принципы перевозок опасных, тяжеловесных и крупногабаритных грузов по автомобильным дорогам, распределяет полномочия между органами государственной власти и местного самоуправления в сфере перевозок опасных, тяжеловесных и крупногабаритных грузов.

2. Федеральный закон от 8 ноября 2007 года № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического пассажирского транспорта Российской Федерации». Закон вступил в силу 13 мая 2008 года.

Данный Закон направлен на регулирование отношения в сфере автомобильного транспорта и «заменяет» устаревший Устав автомобильного транспорта РСФСР, утвержденный Постановлением Совета Министров РСФСР 8 января 1969 года № 12.

Закон регламентирует права, обязанности и ответственность участников отношений, возникающих в процессе осуществления перевозок автомобильным и городским наземным электрическим пассажирским транспортом. Законом также определены общие условия перевозок грузов, пассажиров, ручной клади и багажа. Кроме того, Закон существенно расширил возможности сторон регулировать свои правоотношения на основании договоров.

Принятие данного Закона способствовало восполнению «пробелов» правового регулирования общественных отношений в области перевозок на автомобильном транспорте.

3. Федеральный закон от 14 марта 2009 года № 31-ФЗ «О государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними». Закон вступил в силу 14 сентября 2009 года.

Данный Закон регламентирует порядок государственной регистрации прав на предназначенные для выполнения полетов гражданские воздушные суда, а также на государственные и экспериментальные воздушные суда, которые используются в коммерческих целях в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Согласно Закону права на воздушные суда и сделки с ними подлежат государственной регистрации в Едином государственном реестре прав на воздушные суда. Причем государственная регистрация прав на воздушные суда является единственным доказательством существования зарегистрированного права на воздушное судно. Зарегистрированное право на воздушное судно может быть оспорено только в судебном порядке.

4. Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 145-ФЗ «О государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Закон вступил в силу 20 июля 2009 года.

В соответствии с Законом для управления инвестиционно-привлекательными автомобильными дорогами федерального значения создается государственная компания «Российские автомобильные дороги» (ГК «Росавтодор»), в доверительное управление которой и будут переданы указанные автодороги.

Закон устанавливает правовое положение создаваемой государственной компании, ее основные права, порядок функционирования и управления автомобильными дорогами и относящимся к ним земельными участками.

По замыслу разработчиков проекта данного Закона, ГК «Росавтодор» планировалось передать 18,3 тыс. км автомобильных дорог федерального значения, в том числе 6,1 тыс. км – для создания сети автомагистралей и скоростных дорог и 12,2 тыс. км – с целью приведения автомобильных дорог федерального значения, работающих в режиме перегрузки, в нормативное состояние и поэтапного их перевода в режим платной эксплуатации.

Для осуществления этих задач ГК «Росавтодор» согласно Закону будет осуществлять полномочия заказчика при проектировании, строительстве и реконструкции автомобильных дорог и полномочия концедента при передаче автодорог госкомпании в концессию.

Таким образом, указанным Законом были создана правовая основа для решения проблемы автомобильных дорог в России.

2.6.2. Наиболее актуальные задачи и проблемы, подлежащие решению

В настоящее время в транспортной отрасли наблюдается существенный **износ основных фондов**. Это серьезная проблема. При этом их обновление осуществляется довольно низкими темпами. В результате, на сегодняшний день износ основных фондов всех видов транспорта уже достиг 55–70 %. Это влечет за собой рост транспортных издержек и может стать причиной возникновения дефицита провозных и пропускных возможностей транспортной системы. Решить эти проблемы можно законодательным путем.

Одной из острых проблем в настоящее время является **создание правовых и организационных основ безопасности на транспорте в целях обеспечения защиты от актов незаконного вмешательства**. Кроме того, обязательным условием безопасного и конкурентоспособного присутствия российских перевозчиков на мировом рынке перевозок пассажиров и грузов является реализация международных требований в области обеспечения транспортной безопасности. В этой связи был принят Федеральный закон от 9 февраля 2007 года № 16-ФЗ «О транспортной безопасности».

Целями Закона являются создание условий для устойчивого и безопасного функционирования транспортного комплекса, защита интересов личности, общества и государства в транспортном комплексе, объектов и субъектов транспортной инфраструктуры, транспортных средств от актов незаконного вмешательства; создание эффективной системы государственного управления в области транспортной безопасности и т.д.

Однако отмечаем, что Закон направлен на защиту транспортного комплекса исключительно от актов незаконного вмешательства, в том числе от террористических актов, тогда как понятие «транспортная безопасность» намного шире и включает в себя также техническую безопасность самих транспортных средств и элементов транспортной инфраструктуры, безопасность эксплуатации транспорта. На наш взгляд, это может повлечь возникновение противоречий в толковании норм закона и затруднит его практическое применение.

Кроме того, реализация данного Закона на практике может существенно увеличить финансовую нагрузку на транспортные предприятия. В этой связи представляется целесообразным предоставить различного рода льготы, в том числе по налогообложению. В частности, учитывая высокий уровень конкуренции в сфере международных перевозок, предлагается предоставить льготу по налогу на добавленную стоимость для международных автоперевозчиков

в части установления 180-дневного срока представления документов, подтверждающих право на применение нулевой ставки налога.

Также следует рассмотреть вопрос об увеличении амортизационных норм. Данное предложение обусловлено необходимостью обновления парка транспортных средств перевозчиков.

Помимо этого, в целях практической реализации норм указанного Закона предстоит разработать и принять ряд нормативных правовых актов.

Актуальной проблемой на сегодняшний день остается **проблема автомобильных дорог**. В действующем законодательстве Российской Федерации об автомобильных дорогах существуют пробелы и противоречия, обусловленные отсутствием основополагающего федерального закона, регулирующего вопросы создания и использования автомобильных дорог.

В этой связи особое значение приобретают Федеральный закон от 8 ноября 2007 года № 257 «Об автомобильных дорогах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 145-ФЗ «О государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Проекты данных законов были поддержаны ТПП России.

На сегодняшний день одной из актуальных проблем является **проблема утилизации отслуживших или брошенных транспортных средств**. В настоящее время в России отсутствует правовое регулирование данного вопроса. В ближайшее время в России необходимо разработать нормативно-правовую базу, регламентирующую деятельность всех участников системы утилизации отслуживших автомобилей и изношенных компонентов.

Основой данной системы, на наш взгляд, должен стать Федеральный закон «Об утилизации вышедших из эксплуатации автомобилей в Российской Федерации». Однако такой Закон в настоящее время только разрабатывается.

Принятие данного Федерального закона должно обеспечить:

- сокращение бесхозно брошенных вышедших из эксплуатации автомобилей, и наносящих вред окружающей среде;
- обеспечение развития инфраструктуры сбора, транспортировки и переработки отслуживших автомобилей и изношенных деталей и компонентов, для их транспортировки на специализированные перерабатывающие предприятия;
- снижение степени ущерба для окружающей среды при осуществлении вторичной переработки и утилизации отслуживших автомобилей и компонентов;
- создание механизмов финансирования затрат, связанных с утилизацией отслуживших автомобилей;
- определение системы основных требований к предприятиям, занимающимся утилизацией автомобилей, а также к разработчикам и производителям отечественных автомобилей и импортерам автомобилей зарубежного производства.

Следует также отметить, что действующее в настоящее время **законодательство в сфере железнодорожного транспорта** требует серьезной переработки. При этом требуется не только ревизия, уточнение, дополнение, упразднение отдельных правовых норм, но и закрепление новых.

Требуется доработки понятийный аппарат ряда федеральных законов. Многие понятия сегодня не имеют законодательного определения («пассажир», «оператор подвижного состава», «инфраструктура железнодорожного транспорта», «сбор», «тарифное руководство» и т.д.). Кроме того, необходимо ввести новые определения «инфраструктура железнодорожного транспорта не общего пользования», «объекты инфраструктуры», «владелец объекта инфраструктуры», и ряд других.

К проблемным вопросам относится также соотношение действующего железнодорожного законодательства с законодательством о техническом регулировании. Закрепленная федеральным законом о железнодорожном транспорте в Российской Федерации компетенция федеральных органов исполнительной власти по изданию нормативно-технических актов вступает в противоречие с федеральным законом о техническом регулировании.

Требуется уточнить перечень прав, обязанностей и ответственности перевозчика, владельца инфраструктуры, пассажира, грузоотправителя, отправителя, грузополучателя, получателя и других физических и юридических лиц, участвующих в организации и осуществлении перевозки, оказании услуг инфраструктуры и иных услуг железнодорожного транспорта общего пользования.

Помимо этого необходимо установить и уточнить круг прав, обязанностей и ответственности субъектов предпринимательской деятельности на железнодорожном транспорте не общего пользования, с учетом специфики работы каждого из них.

Вместе с тем в настоящее время на рассмотрении в Государственной Думе находится ряд законопроектов по внесению изменений и дополнений в железнодорожное законодательство Российской Федерации.

Кроме того, необходимо регулировать цены и тарифы на транспорте с учетом защиты экономических интересов потребителей и повышения эффективности деятельности субъектов естественных монополий на транспорте.

Необходима разработка и принятие комплекса нормативно-правовых документов по регулированию цен и тарифов в этой области, установление дифференцированных тарифов и цен, создание условий для развития конкуренции в сфере естественных монополий на транспорте и др.

2.6.3. Предложения по совершенствованию законодательства

В настоящее время на рассмотрении Государственной Думы находится ряд законопроектов, предусматривающих создание более четкого механизма правового регулирования транспортной отрасли:

- «О государственном регулировании развития аэродромной сети и аэропортов» (№ 442062-4, внесен 13 июня 2007 года членом Совета Федерации В.Д. Ключенком и депутатами Н.П.Залепухиным, А.В.Митрофановым и др.);
- «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» в части уменьшения ответственности за задержку вагонов (№ 38051-4, внесен 2 апреля 2004 года депутатами П.В. Крашенинниковым и А.Н. Хайруллиным) и другие.

На сегодняшний момент, на наш взгляд, существует необходимость внесения изменений в Воздушный кодекс Российской Федерации от 19 марта 1997 года № 60-ФЗ. С момента его принятия прошло 12 лет; в него неоднократно вносились изменения и дополнения. Вместе с тем, следует констатировать, что данный нормативный правовой акт не соответствует современным требованиям, предъявляемым к авиационной отрасли. Отметим, что в Государственную Думу был внесен проект федерального закона № 340580-4 «О внесении изменений в Воздушный кодекс Российской Федерации», предлагавший новую редакцию Кодекса. Однако данный законопроект был отклонен 4 сентября 2007 года. Полагаем целесообразным продолжить работу по разработке новой редакции Воздушного кодекса.

Торгово-промышленная палата России выступает за внесение изменений в Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации, направленных на совершенствование системы управления и компетенции федеральных органов исполнительной власти по вопросам торгового мореплавания, государственного надзора за торговым мореплаванием и государственного портового контроля, а также на гармонизацию национальных морских правовых норм с международными нормами и стандартами в данной области правового регулирования. Соответствующий законопроект в настоящее время находится на согласовании в Правительстве Российской Федерации.

Также важным вопросом является разработка и принятие технических регламентов в области транспорта, а также иных нормативных правовых актов, регулирующих особенности земельных отношений при планировании, строительстве, реконструкции и эксплуатации транспортной инфраструктуры, в том числе в части резервирования земель для строительства и ре-

конструкции автомобильных дорог, объектов автомобильного, водного, железнодорожного, воздушного и других видов транспорта в Российской Федерации, порядка изъятия и предоставления земельных участков, перевода земель из одной категории в другую.

Необходимо обратить внимание на разработку поправок в нормативные правовые акты, направленные на реализацию проектов государственно-частного партнерства в области развития транспортной инфраструктуры (в частности, при участии инвестора в реализации особо капиталоемких с длительными сроками окупаемости проектов).

С целью комплексного подхода к решению проблемы совершенствования законодательства, регулирующего транспортную отрасль, по нашему мнению, следует уделить также внимание следующим вопросам:

- разработка проектов нормативных актов по вопросам безопасности мореплавания. Необходимость решения данного вопроса связана с принятием Федерального закона «О транспортной безопасности», а также исходя из норм Кодекса торгового мореплавания;
- о внесении изменений в действующие законодательные акты, с целью предельно возможного упрощения процедур таможенного оформления и сопровождения на границе;
- создание правовых основ ценообразования на транспорте.

Одним из основополагающих актов в транспортной сфере является Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 года. № 1734-р. Данная Стратегия, по нашему мнению, является системообразующим актом, содержащим комплекс мер по совершенствованию и дальнейшему развитию транспортной отрасли, и в целом поддерживается ТПП России.

Среди основных приоритетных направлений совершенствования законодательства в сфере транспорта Стратегия выделяет повышение конкурентоспособности транспортной отрасли и ее привлекательности как сферы бизнеса и инвестиций. Данная проблема, на сегодняшний день, является весьма актуальной. В этой связи предлагается продолжить дальнейшее проведение структурных реформ на транспорте и предусматривается ряд мер, в том числе:

В сфере железнодорожного транспорта:

- обеспечение гарантированного недискриминационного доступа независимых перевозчиков к услугам инфраструктуры железнодорожного транспорта;
- совершенствование тарифной политики с учетом необходимости унификации тарифов, сокращение перекрестного субсидирования, обеспечение безубыточности пассажирских перевозок и стимулирование конкуренции в отрасли;
- обеспечение финансовой прозрачности всех видов хозяйственной деятельности отрасли, в том числе на основе введения отдельного финансового учета.

В сфере гражданской авиации:

- повышение конкурентоспособности отечественных авиакомпаний на основе оптимизации их количества, а также оптимизации с учетом геополитических интересов государства и экономической целесообразности, специализации по масштабу и характеру деятельности;
- реформирование системы организации воздушного движения на основе законодательно закрепленного сохранения равенства прав всех пользователей воздушного пространства на его использование и выполнения международных обязательств, принятых Российской Федерацией.

В сфере городского пассажирского транспорта:

- разделение управления системой городского пассажирского транспорта и непосредственного выполнения перевозок;
- постепенное выравнивание уровней транспортной обеспеченности городов на основе единых социальных стандартов;
- создание равных условий для операторов различных форм собственности;
- создание условий для улучшения качества услуг общественного пассажирского транспорта, в том числе скоростного внеуличного, с целью повышения его привлекательности.

В сфере морского транспорта:

- реформирование системы управления в морских торговых и специализированных портах;
- создание благоприятных условий для надежного функционирования трассы Северного морского пути и формирования транспортной инфраструктуры, обеспечивающей этот процесс.

В сфере внутреннего водного транспорта:

- совершенствование бассейнового принципа управления внутренними водными путями, учитывающего федеральные и региональные интересы;
- разделение функций государственного регулирования и хозяйственной деятельности в системе управления внутренних водных путей;
- поэтапное открытие внутренних водных путей для прохода судов под флагом иностранного государства, развитие речного туризма.

В сфере промышленного транспорта:

- учет особенностей функционирования железнодорожного транспорта необщего пользования при разработке соответствующих технических регламентов;
- создание условий, предотвращающих дискриминацию и монопольные проявления в отношении пользователей, технологически связанных с железнодорожными путями необщего пользования;
- уточнение и правовое закрепление сфер государственного регулирования и саморегулирования на технологическом транспорте.

В сфере автомобильного транспорта:

- совершенствование системы допуска к транспортной деятельности на основе механизмов сертификации, лицензирования и подтверждения соответствия транспортных средств и услуг установленным требованиям;
- стимулирование создания крупных транспортно-экспедиторских компаний, специализирующихся на доставке грузов в междугородном сообщении на основе применения терминальных технологий;
- создание систем централизованного автотранспортного обслуживания крупных грузообразующих объектов.

В сфере дорожного хозяйства:

- уточнение и изменение существующей классификации дорог с соответствующим перераспределением ответственности за состояние и развитие автомобильных дорог между уровнями государственной власти, местного самоуправления, а также новыми собственниками;
- совершенствование системы финансирования дорожной отрасли;
- формирование конкурентной среды в дорожной отрасли путем совершенствования условий конкурсов по выбору подрядных организаций на дорожные работы и создания равных условий для доступа независимых подрядчиков к выполнению дорожных работ;
- развитие и государственная поддержка проектных и научных дорожных организаций с целью повышения качества проектирования и внедрения прогрессивных технологий, материалов и конструкций, позволяющих продлить срок службы дорожных сооружений и снизить затраты на их эксплуатацию;
- разработка национальных стандартов и иных обязательных нормативов, определяющих необходимые требования к качеству и безопасности дорожных объектов.

При этом необходимо развивать государственно-частное партнерство, стимулировать инвестиционную активность транспортных предприятий, создавать свободные экономические зоны и технопарки в крупнейших транспортных узлах для привлечения целевых инвесторов к их развитию.

Список проектов законодательных актов, подлежащих разработке и принятию:

№	Наименование	Состояние
1.	«О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации» (в части установления льгот для предприятий транспорта)	требует разработки
2.	«Об утилизации вышедших из эксплуатации автомобилей в Российской Федерации»	требует разработки
3.	№ 442062-4 «О государственном регулировании развития аэродромной сети и аэропортов»	готовится к рассмотрению в первом чтении
4.	«Об обеспечении экологической безопасности автомобильного транспорта»	требует разработки

2.7. Законодательство о страховании

2.7.1. Оценка ситуации и основные итоги работы ТПП России

Страхование является одной из наиболее динамично развивающихся сфер российского бизнеса. В настоящее время отмечается стабильный прирост страховых операций на российском рынке.

Основопологающим законодательным актом, регулирующим сферу страхования, является Закон РФ от 27 ноября 1992 года № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации».

За последнее время был принят ряд нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность страховых организаций, в том числе:

- Федеральный закон от 29 ноября 2007 года № 286-ФЗ «О взаимном страховании». Закон вступил в силу 4 декабря 2007 года.
- Федеральный закон от 29 ноября 2007 года № 287-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации» и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации». Закон вступил в силу 15 декабря 2007 года. Законом, в частности, установлены порядок, основания выдачи и отзыва лицензии на осуществление страховой деятельности обществом взаимного страхования, а также иные условия осуществления обществом такой деятельности;
- Федеральный закон от 30 октября 2009 года № 243-ФЗ «О внесении изменений в статью 32.1 Закона Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации». Закон вступил в силу 14 ноября 2009 года. Законом установлены пониженные требования к уровню образования и стажу работы руководителей и главных бухгалтеров обществ взаимного страхования.

Вместе с тем, процесс совершенствования страхового законодательства не завершен.

В связи с этим Поручением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2008 года № ВП-П13-6891 была утверждена представленная Минфином России Стратегия развития страховой деятельности в Российской Федерации на период до 2013 года.

Указанная Стратегия была разработана в целях определения приоритетных направлений развития страховой деятельности и путей их реализации до 2013 года.

Целью Стратегии является определение перспективных направлений развития страховой деятельности и государственных мер по совершенствованию страхового законодательства и его правоприменению. Данные меры будут направлены на решение следующих задач:

- укрепление стабильности, надежности и прозрачности деятельности страхового дела;
- обеспечение защиты прав страхователей (застрахованных);
- развитие правовых основ деятельности участников страхового дела и конкуренции среди них;
- выработка направлений и подходов к осуществлению видов страхования в добровольной и обязательной форме.

В целях укрепления стабильности, надежности и прозрачности деятельности страхового дела Стратегией предусмотрены создание многоуровневой системы взаимодействия государства и страховщиков, предупреждение банкротства и совершенствование механизма прекращения деятельности страховщика, обеспечение прозрачности деятельности субъектов страхового дела, совершенствование правовых основ деятельности страховщиков, совершенствование форм и методов страхового надзора.

Кроме того, в Стратегии рассматриваются вопросы, связанные с системой медицинского и сельскохозяйственного страхования. В части, касающейся международного сотрудничества, регламентированы условия работы перестраховщиков и брокеров.

Федеральным органам исполнительной власти, в частности Минфину, МЧС, Минздраву, Минтрансу, МВД, поручено обеспечить подготовку и представление в правительство проектов нормативных правовых актов, предусмотренных планом мероприятий по реализации Стратегии.

Определенного внимания заслуживает проект федерального закона № 299792-4 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации» и Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации» и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации». Данным законопроектом предлагается установление института саморегулируемых организаций страховщиков. Законопроект готовится к рассмотрению в первом чтении.

Также следует отметить проект федерального закона № 231802-4 «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте» (принят в первом чтении 16 декабря 2005 года). Данный законопроект по замыслу разработчиков должен ввести механизм возмещения вреда, который может быть причинен вследствие аварии на опасных объектах.

По мнению ТПП России, необходимость в таком механизме очевидна. Однако текст законопроекта, на наш взгляд, не может быть поддержан, так как ряд его положений не способствуют решению означенной проблемы, а, напротив, смещают баланс интересов страхователей, возможных пострадавших и страховщиков в пользу последних, чрезмерно увеличивают нагрузку на предприятия и т.д.

2.7.2. Наиболее актуальные задачи и проблемы, подлежащие решению

Вместе с тем за годы рыночных преобразований не удалось в полной мере сформировать устойчивый, соответствующий современным потребностям общества рынок страховых услуг. Дальнейшее развитие законодательства о страховании в России требует уточнения его роли в решении социально-экономических задач государства.

Негативное влияние на развитие страхования в Российской Федерации оказывается рядом факторов, в том числе:

- довольно незначительный уровень платежеспособности и спроса граждан и юридических лиц на страховые услуги;
- не в полной мере используется рыночный механизм в области страхования;
- неразвитость обязательного страхования, без чего не может активно развиваться рынок добровольного страхования;
- отсутствие надежных инструментов долгосрочного размещения страховых резервов;
- ограничение конкуренции в некоторых секторах рынка страховых услуг и на территориях, в частности, путем создания аффилированных и уполномоченных страховых организаций;
- отсутствие системы мер по совершенствованию законодательства о налогах и сборах в сфере рынка страховых услуг;
- низкий уровень капитализации страховых организаций, а также неразвитость национального перестраховочного рынка, приводящие к невозможности страхования крупных

рисков без значительного участия иностранных перестраховочных компаний и необоснованному оттоку значительных сумм страховой премии за границу;

- информационная закрытость рынка страховых услуг, создающая проблемы для потенциальных страхователей в выборе устойчивых страховых организаций;
- несовершенство правового и организационного обеспечения государственного страхового надзора.

Необходимым условием дальнейшего развития страхового бизнеса в России является адекватная законодательная база, обеспечивающая высокое качество страховых услуг, их соответствие международным стандартам, а также повышение конкурентоспособности российских страховщиков на российском и зарубежном страховых рынках.

В этой связи следует отметить Федеральный закон «Об организации страхового дела в Российской Федерации». С момента его принятия в 1992 году произошли существенные изменения, появились новые факторы, оказывающие значительное влияние на развитие страховой отрасли.

Данный закон неоднократно подвергался изменениям и дополнениям, которые имели целью решение частных вопросов и не носили системного характера. Однако в целом действующий закон не в полной мере отвечает потребностям страхового рынка.

Это свидетельствует о необходимости разработки новой редакции Федерального закона «Об организации страхового дела в Российской Федерации», в которой следует учесть имеющийся российский и зарубежный опыт в сфере страхования.

Основными целями нового закона должны стать повышение эффективности правового регулирования в области страхования, устранение пробелов и противоречий, имеющих в действующем законодательстве. Кроме того, закон должен соответствовать законодательству, регулирующему правоотношения в смежных отраслях экономики и финансов, а также международным нормам и правилам.

Кроме того, совершенно очевидно, что наряду с принятием нового Федерального закона «Об организации страхового дела в Российской Федерации» необходимо вносить изменения во многие положения Гражданского кодекса Российской Федерации. Только параллельная работа над этими основополагающими нормативно-правовыми актами может создать полноценную научно-обоснованную правовую базу развития страхования. Противоречивость нормативных положений Закона и Гражданского кодекса Российской Федерации не может не отразиться негативно на практике их применения.

Обязательное страхование гражданской ответственности

Особого внимания заслуживает и принятый еще в 2004 году Федеральный закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» (ОСАГО).

Следует отметить, что на момент его принятия в Российской Федерации отсутствовал сколько-нибудь эффективно работающий механизм обязательного страхования гражданской ответственности.

При этом, как показала правоприменительная практика, механизм, заложенный в данном законе, также имел существенные недостатки и не обеспечивал полной защиты личных и имущественных интересов пострадавших при ДТП. Кроме того, допущенные правовые пробелы, позволяли использовать ОСАГО в корыстных, а также преступных целях.

Однако в настоящее время вносятся изменения в законодательство, направленные на устранения указанных недостатков и совершенствование механизма обязательного страхования гражданской ответственности.

Основная проблема в сфере обязательного страхования заключается в том, что, при наличии в законодательстве более 40 видов обязательного страхования, правовым механизмом реализации обеспечены только некоторые из них (в частности, Федеральный закон от 23 декабря 2003 года № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации», Федеральный закон от 25 апреля 2002 года № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств», Закон Российской Федерации от 28 июня 1991 года № 1499-1 «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации»).

Таким образом, перед законодателем стоит задача разработки и принятия федеральных законов по каждому виду обязательного страхования. Обязательное страхование предусмотрено также Законом Российской Федерации от 20 августа 1993 года № 5663-1 «О космической деятельности», Федеральным законом от 21 ноября 1995 года № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии», Федеральным законом от 21 июля 1997 года № 116-ФЗ «О промышленной безопасности», Федеральным законом от 21 июля 1997 года № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» и другие.

В настоящее время на рассмотрении Государственной Думы находится проект федерального закона № 231802-4 «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте» (принят в первом чтении 16.12.2005 года). Как уже отмечалось, ТПП России не поддерживает данный законопроект. По нашему мнению, принятие данного законопроекта создаст дисбаланс интересов страхователей, возможных пострадавших и страховщиков в пользу последних, чрезмерно увеличивают нагрузку на предприятия и т.д. Кроме того, законопроект вводит такую систему страхования, когда страхуется не совокупность взаимосвязанных опасных объектов, а каждый объект в отдельности. Совершенно очевидно, что последствия аварии на совокупном объекте будут такими же, как и при аварии только на одном, самом «мощном» из них. А затраты страхователя по страхованию каждого объекта – суммируются.

Также находятся в разработке проекты федеральных законов об обязательном страховании гражданской ответственности за вред окружающей среде, об обязательном страховании гражданской ответственности при осуществлении деятельности по проведению инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования и строительства объектов капитального строительства, об обязательном страховании гражданской ответственности при изготовлении и реализации пищевых продуктов.

Кроме того, в настоящее время в целях обеспечения страховой защиты участников отношений, возникающих в сфере перевозок, ведется разработка проекта федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности перевозчика за причинение вреда пассажирам».

Необходимо отметить, что сфера применения указанных законопроектов охватывает практически весь промышленно-производственный комплекс. Не в полной мере проработанный механизм обязательного страхования, в частности предлагаемый указанными законопроектами, может повлечь негативные последствия.

Вместе с тем, в условиях слабого развития данной сферы, по мнению ТПП России, широкое введение обязательного страхования гражданской ответственности на сегодняшний день преждевременно, так как может повлечь колоссальное усиление финансовых издержек в данном секторе вплоть до полной остановки многих предприятий. Тем более что при разработке указанных законопроектов не в полной мере учитываются данные о причиненном ущербе физическим, юридическим лицам и государству, а подчас и завышаются расчетные показатели.

Полагаем, что в первую очередь необходимо выработать эффективный, четко работающий механизм обязательного страхования в рамках уже принятых законов, а также в рамках добровольного страхования гражданской ответственности.

ТПП России направлялись замечания и различного рода предложения по доработке данного законопроекта в Госдуму, Минфин России, Правительство РФ, администрацию Президента РФ. Кроме того, представители ТПП России принимают активное участие в рабочих совещаниях в Минфине России, а также в работе временной рабочей группы РСПП и Всероссийского союза страховщиков.

Кроме того, актуальной проблемой является **замена лицензирования отдельных видов деятельности обязательным страхованием гражданской ответственности.**

В связи с этим особого внимания заслуживает проект федерального закона № 92982-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу замены лицензирования обязательным страхованием гражданской ответственности», принятый в первом чтении 17 сентября 2008 года.

Законопроектом, в частности предлагается установить обязанность страхования гражданской ответственности в отношении следующих видов деятельности:

1. Перевозки внутренним водным транспортом грузов.
2. Погрузочно-разгрузочная деятельность применительно к опасным грузам на внутреннем водном транспорте.
3. Перевозки морским транспортом грузов.
4. Погрузочно-разгрузочная деятельность применительно к опасным грузам в морских портах.
5. Деятельность по осуществлению буксировок морским транспортом (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя).
6. Оказание услуг почтовой связи.

С одной стороны, предложение о замене лицензирования обязательным страхованием гражданской ответственности предполагает замену административного барьера выхода на рынок установлением требований, предусматривающих наличие договора обязательного страхования гражданской ответственности, сохраняя иные действующие в настоящее время формы государственного контроля, установленные законодательством, регулирующим конкретные виды деятельности.

Но, с другой, замена лицензирования страхованием требует предельно четкого и адекватного механизма обязательного страхования, обеспечивающего баланс интересов предпринимателей (в том числе страховщиков), общества и государства.

Следует также сказать о **проблеме оформления замены страховщика**. Передача портфеля от одного страховщика к другому вызывает определенные затруднения, связанные с передачей страховых резервов и адекватных им активов. В данном случае представляется целесообразным заключение трехстороннего соглашения между страховщиками и страхователем об изменении действующего договора страхования с одним страховщиком на договор сострахования, по которому основной объем ответственности будет нести новый страховщик.

2.7.3. Предложения по совершенствованию законодательства

Для решения задач развития рынка страховых услуг в первоочередном порядке необходимо разработать и осуществить меры по совершенствованию и развитию законодательства, регулирующего страхование, и в частности обеспечить:

- создание правовых основ деятельности обществ взаимного страхования;
- совершенствование законодательства о налогах и сборах;
- установление основ обязательного страхования, а также определение их приоритетных видов;
- совершенствование осуществления государственного надзора за страховой деятельностью на территории Российской Федерации;
- законодательное закрепление права застрахованного лица самостоятельно определять направления инвестирования накопительной части пенсии, размещенной в НГПФ. Представляется необходимым установить порядок осуществления данного права и урегулировать правовые последствия на тот случай, если реализуется риск, связанный с возможной утратой или инфляционной потерей размещенных средств. При этом на законодательном уровне можно было бы предусмотреть систему хеджирования предпринимательских рисков, ориентированную на снижение возможных потерь инвесторов.

В целях дальнейшего развития страхового законодательства представляется необходимой подготовка следующих проектов федеральных законов:

- «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (новая редакция);
- «О внесении изменений и дополнений в главу 48 «Страхование» Гражданского кодекса Российской Федерации»;
- «О несостоятельности (банкротстве) страховых организаций»;
- «О договоре страхования»;

«Об обязательном страховании гражданской ответственности за качество товаров (работ, услуг)».

Кроме того, учитывая отсутствия единой системы правового регулирования страховой отрасли, представляется целесообразным рассмотреть вопрос о **кодификации страхового законодательства**.

Решение указанных задач позволит продолжить работу по модификации основ законодательного регулирования страхования, которое должно отвечать возрастающему уровню развития страхового дела, и потребует в среднесрочной перспективе осуществления кодификации законодательства в области страхования.

Совершенствование системы законодательства в области страхования должно основываться на глубоком научном анализе законодательства Российской Федерации и практики его применения, международном опыте и стандартах, включать в себя предусмотренные в настоящей Концепции мероприятия по регулированию страхования как целостной системы страховой защиты граждан, организаций и государства.

Список проектов законодательных актов, подлежащих разработке и принятию:

№	Наименование	Состояние
1.	№ 92982-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу замены лицензирования обязательным страхованием гражданской ответственности»	готовится к рассмотрению во втором чтении
2.	«Об организации страхового дела в Российской Федерации» (новая редакция)	требуется разработки
3.	«О внесении изменений и дополнений в главу 48 «Страхование» Гражданского кодекса Российской Федерации»	требуется разработки
4.	«О несостоятельности (банкротстве) страховых организаций»	требуется разработки
5.	«О договоре страхования»	требуется разработки
6.	«Об обязательном страховании гражданской ответственности за качество товаров (работ, услуг)»;	требуется разработки
7.	Страховой кодекс	требуется разработки

2.8. Законодательство о туризме

2.8.1. Оценка ситуации и основные итоги работы ТПП России

Конституция Российской Федерации предоставляет каждому право свободно передвигаться по территории страны и выезжать за ее пределы (статья 27), принимать участие в культурной жизни (статья 44). Эти права непосредственно связаны с развитием туризма – временными выездами граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства с постоянного места жительства в лечебно-оздоровительных, познавательных, физкультурно-спортивных, профессионально-деловых, религиозных и иных целях без занятия деятельностью в стране (месте) временного пребывания.

Нормы, касающиеся использования земельных участков и водных объектов для целей туризма, охраны окружающей среды для указанных объектов, экологического просвещения содержатся в Земельном кодексе Российской Федерации, Водном кодексе Российской Федерации, Лесном кодексе Российской Федерации, Федеральных законах «Об охране окружающей среды», «Об охране атмосферного воздуха», «Об особо охраняемых природных территориях»,

«Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и других. Вместе с тем, основным законодательным актом, определяющим государственную политику в сфере туризма, устанавливающим правовые основы туристского рынка в Российской Федерации является Федеральный закон от 24 ноября 1996 г. №132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон), сыгравший важную роль в становлении туризма в России. Закон легализовал экономические отношения в сфере туризма, установил правила поведения участников туристского рынка, принципы государственной политики в сфере туризма и др. В связи со значительным периодом времени, истекшим с момента его принятия, и отменой с 1 января 2007 года лицензирования туроператорской и турагентской деятельности Федеральным законом от 05.02.2007 года № 12-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» в него внесены изменения, направленные на формирование механизма экономической ответственности туроператоров перед потребителями туристских услуг.

В первую очередь, существенные изменения коснулись правового регулирования туроператорской деятельности. Взамен лицензирования государственное регулирование туроператорской деятельности стало осуществляться путем ведения единого федерального реестра туроператоров (далее – реестр). Для внесения в реестр туроператору необходимо иметь статус юридического лица и обязательное финансовое обеспечение в виде договора страхования гражданской ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по договору о реализации туристского продукта либо банковской гарантии. Установлен минимальный размер финансового обеспечения; уточнены и гармонизированы с применяемыми в международных правовых документах основные понятия, используемые в российском законодательстве о туризме; конкретизированы права и обязанности участников рынка туруслуг, предусмотрены обязанности туроператоров и турагентов в области обеспечения безопасности туризма при реализации туристского продукта и т.д.

В развитие Федерального закона от 05.02.2007 года № 12-ФЗ был принят ряд подзаконных нормативных актов, регулирующих правоотношения в отдельных областях туристской деятельности. В частности, турагентская деятельность в настоящее время освобождена от избыточного административного регулирования и регламентируется Правилами оказания услуг по реализации туристского продукта, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации № 452 от 18.07.2009 года, а также внутренними стандартами ассоциаций туроператоров и локальными актами турагентств и их объединений.

Представители ТПП России принимали участие в рабочей группе профильного Комитета Государственной Думы по доработке указанных выше изменений в Закон. Ко второму чтению проекта учтены предложения Палаты о снижении в два раза (до 500 тыс. рублей) размера минимального финансового обеспечения для туроператоров, работающих в сфере внутреннего туризма, а также о переносе срока вступления в силу требований о наличии финансового обеспечения.

По истечении 2 лет после замены лицензирования туристской деятельности мерами финансовой ответственности туроператора Федеральным законом от 28 июня 2009 г. № 123-ФЗ «О внесении изменений в статью 17-2 Федерального закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» приняты поправки, увеличивающие минимальный размер финансового обеспечения для туроператоров, работающих в сфере выездного туризма, с 10 до 30 млн. рублей (при годовом обороте от реализации туристского продукта до 100 млн. рублей). Для туроператоров с годовым оборотом от реализации туристского продукта до 300 млн. рублей введена дополнительная дифференциация, установившая размер финансового обеспечения в сфере выездного туризма в 60 млн. рублей.

В принятом Федеральным законом от 28 июня 2009 г. № 123-ФЗ не учтено предложение РСТ и ТПП России об установлении размера финансового обеспечения туроператора в сфере выездного туризма на уровне внутреннего туризма (500 тыс. рублей). Хотя иностранные туристы оформляют страхование в стране проживания и претензии по ненадлежащему оказанию туруслуг, если они возникают, предъявляют к иностранному туроператору. Благодаря этому за

два года действия финансовых гарантий в сфере въездного туризма не зафиксировано страховых случаев, выплат по ним или обращений в российские суды иностранных туристов.

Следует также учитывать, что для многих туроператоров даже минимальная сумма финансового обеспечения значительно превышает годовые объемы продажи ими турпутевок. За два года действия финансовых гарантий у большинства туроператоров отсутствуют страховые случаи, то есть данное повышение просто пополняет доходы страховых компаний. Таким образом, предусмотренные законом гарантии для них избыточны и в условиях экономического кризиса способны стать дополнительным фактором, провоцирующим уход с рынка мелких и средних туроператоров.

В связи с изложенным ТПП России не поддержала принятие данного закона. На наш взгляд, требуется более дифференцированная шкала финансового обеспечения или страхование каждого отдельного договора туруслуг, что позволит учитывать сферу деятельности туроператора и объем его реальной ответственности перед потребителями.

Необходимо отметить принятие Федерального закона от 3 декабря 2008 г. N 237-ФЗ «О внесении изменения в статью 25.11 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», активно поддержанного ТПП России. В период его рассмотрения в Государственной Думе направлялось заключение в профильный комитет Думы, проведены обсуждения закона в Палате. С вступлением в силу закона решена такая важная для развития въездного туризма задача, как установление безвизового режима въезда в Российскую Федерацию и пребывания в Российской Федерации для иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывающих в Россию на срок до 72 часов в туристических целях на пассажирских паромах через определенные для этого Правительством Российской Федерации морские и речные порты.

2.8.2. Наиболее актуальные задачи и проблемы, подлежащие решению

На долю Российской Федерации, несмотря на ее высокий туристический потенциал, приходится всего около одного процента мирового туристического потока. Вместе с тем, по оценкам Всемирной туристской организации при ООН (ЮНВТО), потенциальные возможности России при условии развития туристической инфраструктуры позволяют принимать до 40 млн. иностранных туристов в год⁸.

В свете изложенного, полагаем, что задачей отечественной туристской индустрии на ближайшие годы в условиях глобализации и предстоящего вступления России в ВТО должно стать не только сохранение своего потенциала, но и успешная конкуренция на международном туристском рынке. По прогнозам Всемирной туристской организации Россия через 10 лет может войти в десятку самых посещаемых стран мира. Для реализации этого прогноза государству следует вкладывать средства не только в продвижение туристического продукта, но и в его создание, в развитие инфраструктуры отечественного туризма, определять наиболее перспективные направления его развития, формировать благоприятные условия для инвестиций, тем более что туризм является наименее капиталоемкой отраслью экономики, обещающей быструю отдачу. Вопросами государства помимо научного и информационного обеспечения туризма, формирования маркетинговой стратегии должны являться строительство и модернизация объектов с длительным сроком окупаемости: инженерной инфраструктуры – очистных сооружений, сетей водоснабжения, транспортных сетей и т.п. (как это происходит в странах, поддерживающих въездной и внутренний туризм), а также создание отечественных современных транспортных средств либо содействие в приобретении импортных. Первоочередные мероприятия по развитию инфраструктуры туризма предпочтительно сосредоточить в регионах, требующих относительно низких капиталовложений, где развитие туризма позволяет рассчитывать

⁸ По данным Росстата в 2008 г. показатель въездного туризма из стран дальнего зарубежья составил 2,3 млн. прибытий, что на 4% больше, чем в 2007 г., при этом, дефицит внешнеторгового баланса страны по статье «поездки» составляет более 12 млрд. \$ в год.

на скорую отдачу. На региональном и муниципальном уровнях целесообразно задействовать адресные программы развития туризма.

В последнее время государство постепенно приступает к реализации указанных задач. Так, в ряде субъектов Российской Федерации приняты и успешно реализуются региональные программы развития туризма. Для упорядочения процесса разработки подобных программ приказом Ростуризма от 11.07.2007 г. № 66 утверждена Типовая структура региональной (муниципальной) программы развития туризма субъекта Российской Федерации. В рамках действующих федеральных программ, например ФЦП «Юг России», в туристско-рекреационных особых экономических зонах государство осуществляет инвестиции в развитие туристической отрасли. Реализация Федерального закона от 28 июня 2009 г. № 125-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» призвана обеспечить проведение на высоком уровне XXII Олимпийских игр в г. Сочи и способствовать росту турпотока в Краснодарский край и Россию в целом. Приказом Федерального агентства по туризму от 06.05.2008 г. № 51 утверждена Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2015 года, призванная определить место и роль туризма в экономике страны, направления реализации основных задач в этой сфере. Вместе с тем в целях содействия развитию внутреннего и въездного туризма, формирования конкурентоспособного отечественного туристического комплекса требуется разработка отдельной федеральной целевой программы «Развитие туризма в Российской Федерации» с входящими в нее подпрограммами по отдельным направлениям туризма. В настоящее время Минспорттуризм России разработал проект такой программы на 2011–2016 годы.

Существенную роль в развитии туризма и санаторно-курортной сферы в России призван сыграть Федеральный закон от 3 июня 2006 г. № 76-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», предусматривающий создание туристско-рекреационных особых экономических зон (ТРЗ), в которых установлен льготный режим осуществления предпринимательской деятельности в целях привлечения инвестиций в указанные сферы. Для этого предусматривается финансовое участие государства в создании инфраструктуры ТРЗ, налоговым законодательством резидентам ТРЗ предоставлены льготы по налогу на прибыль, по налогу на имущество и земельному налогу (Федеральный закон от 3 июня 2006 г. № 75-ФЗ). На данный момент приняты решения о создании семи туристско-рекреационных зон. В целях активизации процесса привлечения инвесторов в условиях экономического кризиса целесообразно предусмотреть освобождение резидентов указанных зон от ввозных таможенных пошлин на материалы и оборудование, импортируемое для строительства и реконструкции объектов на их территории.

Актуальным является вопрос разработки предложений по развитию социального, детского и молодежного туризма. В настоящее время число баз детского отдыха в Российской Федерации год от года уменьшается и этот процесс активизировался после принятия Федеральных законов от 24 июля 2009 года № 212-ФЗ и № 213-ФЗ, предусматривающих переход с 1 января 2010 года от финансирования детского отдыха за счет средств Фонда социального страхования Российской Федерации к финансированию за счет средств субъектов Российской Федерации. Следует учитывать, что детский и молодежный туризм является не только индустрией развлечения и отдыха, но и важнейшей политической составляющей нашей жизни, имеет большое значение для патриотического воспитания подрастающего поколения, которое должно иметь возможность видеть не только свою «малую родину».

2.8.3. Предложения по совершенствованию законодательства

Полагаем, что в ближайшие годы основные направления совершенствования законодательства о туризме могут быть направлены на решение следующих вопросов:

1. Внесение изменений в Федеральный закон от 24 ноября 1996 г. №132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» в целях устранения пробелов, выявив-

- шихся в ходе правоприменительной практики; совершенствования законодательного регулирования защиты прав и безопасности туристов; снижения размера финансового обеспечения туроператора в сфере въездного туризма до уровня внутреннего туризма (500 тыс. рублей); введение более дифференцированной шкалы финансового обеспечения либо переход к страхованию ответственности по каждому договору о реализации турпродукта.
2. Внесение изменений в Воздушный кодекс Российской Федерации в части разграничения ответственности за задержку регулярных и чартерных рейсов, а также в случае отказа пассажира от полета для указанных рейсов.
 3. Внесение изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с организацией и проведением XXII зимних Олимпийских игр и XI зимних Паралимпийских игр 2014 года в городе Сочи.
 4. Развитие нормативно-правовой базы, регулирующей отдельные направления туристской индустрии (социальный, детский и молодежный туризм, автобусный, горнолыжная индустрия, въездной охотничий туризм и т.п.), в частности:
 - определение основных понятий, связанных с указанными направлениями туризма;
 - разработка правил обслуживания в сфере отдельных видов туризма (детский, молодежный, спортивный, автобусный и т.п.), утверждаемых Правительством Российской Федерации;
 - урегулирование вопросов долгосрочной аренды земель, земель природоохранного значения, занятых курортами, в том числе горнолыжными;
 - финансовая поддержка развития туризма в России со стороны государства (субсидирование процентной ставки по кредитам для строительства, ремонта и реконструкции предприятий туристической индустрии; уменьшение либо отмена НДС на доходы туроператоров и турагентов от реализации санаторно-курортных путевок; уменьшение налоговой базы по НДФЛ в части расходов на услуги проживания и питания при приобретении санаторно-курортных путевок и т.п.);
 - широкое внедрение классификации и стандартизации в различных сегментах туристской индустрии.
 5. Упрощение процедуры получения въездных виз иностранными гражданами из стран, безопасных в миграционном отношении, что должно способствовать росту въездного туризма.
 6. Разработка механизма усиления ответственности туристских организаций за нарушения с их стороны порядка соблюдения правил въезда, выезда и пребывания находящихся в России по их визовой поддержке иностранных граждан.
 7. Создание национальной системы профессиональной подготовки, переподготовки, повышения квалификации кадров для работы в сфере туризма, что должно способствовать улучшению качества обслуживания в туристической индустрии.
 8. Создание статистики туризма, соответствующей международным требованиям, учитывающей данные смежных видов экономической деятельности, объективно и всесторонне отражающей положение в сфере туризма, создание автоматизированных систем учета.
 9. Содействие созданию саморегулируемых организаций в сфере туризма.

Список нормативных правовых актов, подлежащих разработке и принятию:

№	Наименование	Состояние
1.	«О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»»	требует разработки
2.	«О внесении изменений в Воздушный кодекс Российской Федерации»	требует разработки
3.	Правила обслуживания в сфере отдельных видов туризма (детский, молодежный, спортивный, автобусный туризм и т.п.), утверждаемые Правительством Российской Федерации	требуют разработки
4.	«О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации» (в целях поддержки развития туризма в России)	требует разработки

2.9. Законодательство о торговле и защите прав потребителей

2.9.1. Оценка ситуации и основные итоги работы ТПП России

До недавнего времени в Российской Федерации отсутствовал единый законодательный акт прямого действия, определяющий общие основы регулирования торговли. Отдельные нормы, регулирующие взаимоотношения предпринимателей, потребителей и государства в сфере торговли, содержались в гражданском законодательстве, законодательстве о защите прав потребителей, защите предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора), техническом регулировании, лицензировании и т.д.

Среди действующих нормативных правовых актов непосредственно регулирующих *общие вопросы* торговли и развития потребительского рынка можно выделить Закон Российской Федерации от 7 февраля 1992 года № 2300-1 «О защите прав потребителей» и Федеральный закон от 30 декабря 2006 года № 271 ФЗ «О розничных рынках и внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации», согласно которому, в частности, государство вменило в обязанность компаний, управляющих рынками, обеспечение розничными продавцами требований законодательства Российской Федерации о применении контрольно-кассовой техники при расчетах с покупателями, правил привлечения иностранной рабочей силы, в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения и иных предусмотренных законодательством Российской Федерации требований.

Кроме того, законодательство Российской Федерации содержит также ряд *специальных требований* к продаже отдельных видов товаров. В частности, к таким законодательным актам могут быть отнесены: Федеральный закон от 2 января 2000 года № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов»; Федеральный закон от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»; Федеральный закон от 10 июля 2001 г. № 87-ФЗ «Об ограничении курения табака»; Федеральный закон от 7 марта 2005 г. № 11-ФЗ «Об ограничениях розничной продажи и потребления (распития) пива и напитков, изготавливаемых на его основе» и целый ряд иных федеральных законов, устанавливающих нормы и правила регулирования торговой деятельности отдельно взятых групп товаров.

В целях упорядочения на федеральном уровне отношений, связанных с организацией торговой деятельности на территории Российской Федерации, в конце 2007 года руководством страны было принято решение о разработке проекта федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации». Законопроект был включен в План законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2008 год, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2007 года № 1914-р, и План действий Правительства Российской Федерации по реализации в 2008 году основных положений Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 годы), утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 марта 2008 года № 316-р. Работа над проектом закона продолжалась около двух лет.

Ее итогом стало принятие 18 декабря 2009 года Государственной Думой Федерального закона «**Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации**» (далее – Закон).

Закон регулирует отношения, возникающие между органами государственной власти, органами местного самоуправления и хозяйствующими субъектами в связи с организацией и осуществлением торговой деятельности, а также отношения, возникающие между хозяйствующими субъектами при осуществлении ими торговой деятельности.

Основной целью Закона является обеспечение соблюдения прав и законных интересов юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих торговую деятельность, поставщиков производимых или закупаемых товаров, баланса экономических интере-

сов указанных хозяйствующих субъектов, а также обеспечение при этом соблюдения прав и законных интересов населения;

В законопроекте определены основные формы содействия развитию торговой деятельности. В числе основных мер по поддержке торговой деятельности органами государственной власти и органами местного самоуправления предусматривается разработка региональных и муниципальных целевых программ развития торговли и инвестиционных проектов, направленных на развитие торговой инфраструктуры, применение мер экономического стимулирования отдельных категорий хозяйствующих в сфере торговли субъектов, организация и проведение мероприятий, стимулирующих деловую активность хозяйствующих в сфере торговли субъектов и способствующих сотрудничеству между организациями торговли и производителями продовольственных товаров.

Наиболее важными для бизнеса и системы торгово-промышленных палат представляются следующие положения Закона.

1. Некоммерческие организации смогут привлекаться на добровольной основе к формированию и реализации государственной политики в области торговой деятельности, в частности, посредством участия в разработке проектов нормативных правовых актов РФ в области торговой деятельности, региональных и муниципальных программ развития торговли, подготовки для органов государственной власти и органов местного самоуправления предложений о совершенствовании торговой деятельности (статья 7).

2. В случае, если в течение тридцати календарных дней подряд на территории отдельного субъекта РФ или территориях субъектов РФ рост розничных цен на отдельные виды социально значимых продовольственных товаров первой необходимости составит тридцать и более процентов, Правительство РФ в целях стабилизации розничных цен на данные виды товаров имеет право устанавливать предельно допустимые розничные цены на них на территории такого субъекта РФ или территориях таких субъектов Российской Федерации на срок не более чем девяносто календарных дней.

При этом перечень отдельных видов социально значимых продовольственных товаров первой необходимости и порядок установления предельно допустимых розничных цен на них устанавливаются Правительством РФ (части 5 и 6 статьи 8).

3. Запрещается включение в цену договора поставки продовольственных товаров каких-либо вознаграждений за исполнение хозяйствующим субъектом, осуществляющим торговую деятельность, условий этого договора (за исключением вознаграждения, выплачиваемого в связи с приобретением определенного количества продовольственных товаров) (части 4–6 статьи 9).

4. Законом определены сроки оплаты по договору поставки продовольственных товаров. Максимальный срок оплаты составляет 45 календарных дней (часть 7 статьи 9).

5. Размещение нестационарных торговых объектов на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в государственной собственности или муниципальной собственности, осуществляется в соответствии со схемой размещения нестационарных торговых объектов с учетом необходимости обеспечения устойчивого развития территорий и достижения нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов (часть 1 статьи 10). При этом указанной схемой должно предусматриваться размещение не менее чем шестьдесят процентов нестационарных торговых объектов, используемых субъектами малого или среднего предпринимательства, осуществляющими торговую деятельность, от общего количества нестационарных торговых объектов.

6. В Законе предусмотрены случаи ограничения приобретения и аренды торговыми сетями дополнительных площадей торговых объектов (в случае достижения доли в 25% объема всех реализованных продовольственных товаров в денежном выражении за предыдущий финансовый год в границах субъекта Российской Федерации, муниципального района, городского округа) (часть 1 статьи 14).

7. В рамках содействия развитию торговой деятельности Законом предусматривается создание системы государственного информационного обеспечения в сфере торговли, в том числе формирование торговых реестров субъектов Российской Федерации (статья 20).

8. Закон вступает в силу с 1 февраля 2010 года. Условия договоров поставки продовольственных товаров, заключенных до дня вступления в силу Закона, должны быть приведены в соответствие с требованиями Закона в течение ста восьмидесяти дней со дня вступления в силу Закона.

ТПП России активно участвовала в проработке Закона на всех стадиях законотворческого процесса, опираясь на мнение членских организаций.

В целях выработки предложений Палаты по корректировке законопроекта было организовано совместное заседание заинтересованных комитетов ТПП России. По итогам был подготовлен и внесен в Госдуму пакет из более чем 20 поправок, из которых законодателями были учтены следующие:

1. Закон дополнен положением о том, что поставщик продовольственных товаров обязан обеспечивать торговой сети доступ к информации об условиях отбора контрагента для заключения договора поставки продовольственных товаров и о существенных условиях такого договора, к информации о качестве и безопасности поставляемых продовольственных товаров путем размещения соответствующей информации на своем сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» или при отсутствии такого сайта путем предоставления запрашиваемой информации безвозмездно в четырнадцатидневный срок со дня получения соответствующего запроса.

Данная поправка связана с тем, что периодически на рынке возникает ситуация, когда производитель товара с целью непременно быть представленным на полках крупных федеральных сетей осуществляет поставки этим сетям по цене на 20–30% ниже, чем остальным участникам рынка. Это приводит к тому, что входная цена товара для независимых ритейлеров оказывается выше, чем розничная цена того же товара в розничных сетях. Указанное обстоятельство исключает возможность нормального конкурентного развития розничной торговли. Предложенная поправка преследует своей целью установить единые принципы формирования цен либо предоставления скидок.

2. Сроки оплаты поставляемых товаров изменены с «рабочих дней» на «календарные». Данная поправка обусловлена тем, что предлагаемая законопроектом формулировка предполагала искусственное затягивание сроков оплаты товаров.

3. При ограничении торговых сетей на приобретение и аренду дополнительных площадей торговых объектов исключен такой критерий как «суммарный товароборот», поскольку установленная проектом его предельная величина (1 млрд. рублей) не была подкреплена какими-либо расчетами.

4. Установленные Законом ограничения по приобретению и аренде дополнительных площадей торговых объектов не распространяются на сельскохозяйственные потребительские кооперативы и организации потребительской кооперации.

Данная поправка предложена ввиду того, что положения Закона в части указанных ограничений разрабатывались с целью создания ограничений для крупных ритейлеров, однако под действие этих ограничений могли попадать в случае эффективного развития сельскохозяйственные потребительские кооперативы и организации потребительской кооперации, в подавляющем большинстве являющиеся практически единственными в пределах муниципального района, кто обеспечивает сельское население товарами и услугами.

5. Исключена статья Закона, определяющая порядок организации и проведения торговых выставок. Предложения об исключении данной статьи были вызваны тем, что согласно ее содержанию вопросы нормативного правового регулирования и организации выставочной деятельности предлагалось отнести к компетенции субъектов Российской Федерации. Как нам представляется, и это подтверждается многолетней существующей практикой, осуществлять выставочную и выставочно-ярмарочную деятельность могут любые заинтересованные лица, имеющие собственные выставочные площади (специализированные организации, органы местного самоуправления и другие).

В направленном пакете поправок были высказаны и иные замечания, которые также нашли отражение в тексте принятого Закона.

2.9.2. Наиболее актуальные задачи и проблемы, подлежащие решению

ТПП России выделяет следующие общие задачи совершенствования правовых основ торговой деятельности в Российской Федерации и развития потребительского рынка:

- создать правовые условия для реализации системного подхода к регулированию торговли в Российской Федерации в условиях административной реформы;
- восполнить существующие пробелы нормативного регулирования в сфере оптовой и розничной торговли;
- определить основания и пределы вмешательства государства в деятельность самостоятельных хозяйствующих субъектов;
- создать условия для формирования единого экономического и правового пространства в Российской Федерации с учетом местных условий и особенностей экономического развития отдельных регионов;
- обеспечить единство экономического пространства на всей территории страны путем проведения единой государственной политики и нормативного правового регулирования в сфере торговой деятельности, а также единого порядка проведения контрольных и надзорных мероприятий;
- исключить неоправданное вмешательство органов государственной власти и местного самоуправления в торговую деятельность хозяйствующих субъектов;
- ограничить возможность государственного воздействия на развитие торговой деятельности только посредством использования законодательно установленных методов регулирования;
- сформировать предпосылки для развития современных форматов торговой деятельности посредством создания правовой базы, направленной на урегулирование отношений, связанных с осуществлением розничной торговой деятельности без организации и (или) использования торговых объектов, с учетом необходимости защиты прав потребителей;
- обеспечить качественное и доступное обслуживание населения;
- обеспечить равномерное и цивилизованное развитие различных форм торговой деятельности с учетом политики поддержки малого и среднего предпринимательства.

2.9.3. Предложения по совершенствованию законодательства

Следует отметить, что даже, несмотря на серьезную переработку текста Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» ко второму чтению, отдельные его положения нуждаются в дальнейшем совершенствовании.

Так, Закон оперирует рядом специальных терминов, содержание которых не раскрывается в статье 2, закрепляющей основные понятия, используемые в Законе. Например, не указаны такие определения, как «хозяйствующий субъект», «ассортимент товаров», «торговля с использованием торговых автоматов», и другие.

Ряд же определений, приведенных в статье 2 Закона, нельзя назвать удачными. Например, определение торговой сети («совокупность двух и более торговых объектов, которые находятся под общим управлением, или совокупность двух и более торговых объектов, которые используются под единым коммерческим обозначением или иным средством индивидуализации») позволяет признать торговой сетью даже 2 нестационарных торговых киоска, которые по существу торговой сетью не являются. В этой связи, по нашему мнению, в определении «торговая сеть» следует использовать такой критерий, как минимальная общая площадь объектов, а также указать на то, что речь идет о стационарных торговых объектах.

В соответствии с пунктом 3 части 2 статьи 5 Закона Минпромторг России совместно с Росстатом *принимает участие* в определении содержания форм статистической отчетности, применяемых в области торговой деятельности, сроков их представления хозяйствующими субъектами, осуществляющими торговую деятельность, хозяйствующими субъектами, осуществляющими поставки товаров.

В таком случае, считаем необходимым определить федеральный орган исполнительной власти, который будет утверждать указанную форму отчетности, либо уточнить предложенную формулировку.

Частью 8 статьи 9 Закона определен порядок оплаты хозяйствующим субъектом, осуществляющим торговую деятельность, поставленных ему продовольственных товаров. При этом, по нашему мнению, необходимо указание на момент, с которого исчисляются сроки. Вместо этого, устанавливается зависимость начала течения срока оплаты товара от момента передачи документов на товар поставщиком. При этом не ясно, о каких документах идет речь.

Статья 13 Закона определяет перечень недопустимых действий хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность посредством торговой сети, и хозяйствующих субъектов, осуществляющих поставки товаров. По нашему мнению, указанные ограничения должны распространяться не только на торговые сети и поставщиков, но и на любых других участников торговой деятельности. Кстати, в этом случае содержание данной статьи будет соответствовать ее названию.

По нашему мнению, в Законе необходимо предусмотреть требование о наличии профессиональной подготовки работников, осуществляющих непосредственное обслуживание покупателей – продавцов, кассиров, а также право работодателя создавать собственные учебные центры. В настоящее время требования к квалификации продавцов содержатся только в ГОСТ Р 51305-99 «Розничная торговля. Требования к обслуживающему персоналу».

Вместе с тем, с каждым годом увеличивается количество жалоб населения на квалификацию персонала, незнание им правил торговли.

Профессиональные знания продавцу, осуществляющему непосредственное обслуживание потребителя, необходимы. В противном случае возникает прямая угроза правам потребителя на полную и достоверную информацию, на приобретение товаров надлежащего качества и т.д.

2.9.4. Законодательство о защите прав потребителей

С введением в действие в апреле 1992 года Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей» (далее – Закон) была создана правовая основа для формирования и реализации целенаправленной политики в этой сфере. За эти годы создано законодательство, гармонизированное с Гражданским кодексом Российской Федерации (далее – ГК РФ) и обеспечивающее защиту прав потребителей с учетом специфики отдельных секторов потребительского рынка товаров (работ, услуг).

Целью правовой политики Торгово-промышленной палаты Российской Федерации в сфере защиты прав потребителей является создание равных и реальных условий для реализации гражданами-потребителями своих законных интересов и прав повсеместно на территории Российской Федерации.

При этом стоит задача обеспечить наличие правовых и организационных основ, позволяющих адекватно уровню развития экономики и общества формировать и реализовывать все многообразие направлений национальной политики в сфере защиты прав потребителей.

Заключение соглашений, которые ограничивают конкуренцию между предприятиями, присутствие в некоторых секторах рынка монополистических или олигополистических структур, наличие административных барьеров, препятствующих свободному перемещению товаров и услуг, являются факторами ограничения предложения и применения искусственно высоких цен, что, в конечном итоге, сказывается на социально-экономическом положении потребителей.

Можно выделить следующие предложения по совершенствованию законодательства о защите прав потребителей.

1. Ввести эффективные правовые формы и четкие направления взаимодействия между государственной, муниципальной и общественной ветвями системы защиты прав потребителей по формированию и реализации национальной политики в этой области.

2. Следует гармонизировать нормы законодательства о защите прав потребителей Российской Федерации с международными нормами и, прежде всего, внесение изменений в те положения законодательства, которые создают технические барьеры в торговле.

3. Необходимо разрабатывать специальные меры защиты прав потребителей при оказании отдельных видов услуг. Ряд услуг, в частности, услуги банков, медицинские, туристические и др. обладают значительной спецификой, которая должна быть отражена в специальных законах, регулирующих отношения в отдельных сферах.

4. Необходимо осуществлять переход к принципу сочетания законодательного регулирования отношений в сфере защиты прав потребителей (установление прав и обязанностей, мер ответственности) с элементами саморегулирования в этой области, в частности, разработка и принятие ассоциативных кодексов чести и поведения, соглашений о соблюдении прав потребителя, как принято в зарубежной практике.

5. Разработать новую редакцию Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей». При разработке новой концепции Закона, в частности, на наш взгляд, следует:

- оставить в Законе положения, устанавливающие общие права потребителя (право на просвещение, на безопасность для жизни здоровья потребителей, на информацию, возмещение морального вреда и т.д.), а также другие положения, не урегулированные другим законодательством;
- расширить сферу применения Закона, распространив его на организации, импортирующие товары (работы, услуги), и, соответственно, предусмотрев их обязанности и ответственность за качество ввозимых товаров (работ, услуг). Такая практика существует во многих зарубежных странах;
- ввести в Закон положения, обеспечивающие защиту прав потребителей при осуществлении новых видов реализации товаров (прямые и дистанционные продажи, продажи с подарком, продажи с одновременным обещанием различных призов, с обещанием предоставления в дальнейшем скидок при покупке товаров, проведение распродаж и т.д.);
- разграничить положения Закона, регулирующие работы и услуги;
- установить правила, регулирующие отношения хозяйствующих субъектов и влияющие на отношения с потребителем;
- обеспечить дифференцированный подход к применению административных санкций в отношении субъектов малого предпринимательства (индивидуальных предпринимателей);
- предусмотреть возможность альтернативных форм рассмотрения споров и создания не-судебных органов, рассматривающих споры между хозяйствующими субъектами и потребителями.

6. Разрешение в законодательстве новых проблем, возникающих в практике защиты прав потребителей.

С появлением новых форм реализации потребителям товаров, услуг (прямые и дистанционные продажи, продажи с подарком, продажи с одновременным обещанием различных призов, с обещанием предоставления в дальнейшем скидок при покупке товаров, проведение распродаж и т.п.) возникло много проблем, требующих правового решения в федеральных законах, а именно:

- введение специального разрешительного порядка (через регистрацию, лицензирование или другие процедуры) для торговых организаций, намеренных заниматься прямыми и дистанционными продажами. Информация о таких организациях должна быть доступна для потребителей и контролирующих органов;
- если предложение о заключении договора купли-продажи передается посредством рекламы, каталогов, телевидения и т. д., необходимо возложить ответственность за полную и достоверную информацию о продавце товара на рекламораспространителей (издателей, телевизионную компанию и др.);
- представители торговых организаций, являющихся распространителями товаров при прямых продажах, должны иметь специально оформленные идентификационные документы, система выдачи и оформление которых исключила бы случаи мошенничества;
- уровень цены товара, являющегося предметом дистанционных и прямых продаж, должен быть ограничен. Дорогие товары должны реализовываться через обычные формы торговли в целях исключения большого риска для потребителей;

- должно быть предусмотрено право на отказ покупателя – гражданина от исполнения договора купли-продажи в течение определенного срока, без оговорки каких-либо условий.

Необходима система мер, направленных на защиту прав потребителей при продаже товаров с подарками, с одновременным осуществлением розыгрышей призов и т. п. и соответствующее закрепление этих мер в законодательстве. Например, специальная экспертиза условий таких розыгрышей, установление ограничения к цене подарков, призов, к вовлечению денежных средств потребителя на последующих этапах игры, право на отказ потребителя от исполнения договора и др.

7. Развитие внесудебных форм разрешения споров, связанных с нарушением прав потребителей.

Учитывая большое количество дел по защите прав потребителей, рассматриваемых судами, а также длительность их рассмотрения, целесообразно развивать внесудебные формы разрешения споров, предусмотреть в законодательстве создание соответствующих органов, критерии, которым должны отвечать эти органы, возможность обжалования их решений в суд, их регистрацию.

В зарубежных странах накоплен значительный опыт внесудебных форм разрешения споров, возникающих между хозяйствующими субъектами и потребителем. Для рассмотрения споров образуются различные комиссии, омбудсмены, третейские суды и т. д. Принципы образования органов, рассматривающих споры, порядок рассмотрения споров различны. Они создаются, государством, ассоциациями производителей, общественными организациями. Предусматривается различный порядок исполнения решения этих органов и порядок их обжалования.

8. Разработка проекта федерального закона «О ремесленной деятельности и ремесленных объединениях в Российской Федерации».

Цель принятия такого Закона: обеспечить повышение занятости населения через создание дополнительных рабочих мест, основанных на личном труде граждан-ремесленников с использованием их материально-технических, интеллектуальных и организационных ресурсов, местного сырья, материалов.

Список проектов законодательных актов, подлежащих разработке и принятию:

№	Наименование	Состояние
1.	«О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»	требует разработки (по результатам правоприменительной практики)
2.	«О ремесленной деятельности и ремесленных объединениях в Российской Федерации»	требует разработки
3.	«О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О защите прав потребителей» (в части усиления защиты прав потребителей, разработки специальных мер защиты потребителей при оказании отдельных видов услуг, расширения сферы действия Закона)	требует разработки

2.10. Нормативно-правовое обеспечение выставочно-ярмарочной деятельности

2.10.1. Оценка ситуации и основные итоги работы ТПП России

В последние годы выставочно-ярмарочная (конгрессная) деятельность в России переживает подъем. Тому подтверждение – увеличение количества участников различных выставок и расширение географии проведения выставочно-ярмарочных мероприятий. Особое внимание

привлекают к себе отраслевые выставки. Это позитивный момент, который нужно поддерживать и развивать.

Сегодня в Российской Федерации в отличие от целого ряда иностранных государств, таких, как США, Германия, Италия, Испания, Египет и др., не существует единого правового акта, посвященного регулированию основных аспектов выставочно-ярмарочной деятельности. Различные вопросы данной деятельности в России регулируются как законодательными актами общего характера, так и нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти и органов власти субъектов Российской Федерации.

Отдельные вопросы общего характера в сфере осуществления выставочно-ярмарочной деятельности регулируются законодательными актами Российской Федерации, являющимися основополагающими для всех отраслей экономики. Среди них можно выделить Гражданский кодекс Российской Федерации (заключение договоров, вопросы интеллектуальной собственности), Налоговый кодекс Российской Федерации (порядок налогообложения), Таможенный кодекс Российской Федерации (перемещение товаров, предназначенных для выставок, через таможенную границу Российской Федерации). Также в данной связи можно выделить законы РФ «О защите прав потребителей», «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации»; Федеральные законы «Об экспортном контроле», «О рекламе», «О защите конкуренции», «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» и др.

К числу нормативных правовых актов, регулирующих отношения, напрямую затрагивающие проблематику осуществления выставочно-ярмарочной деятельности, в частности, относятся: распоряжения Правительства РФ об участии российских организаций в конкретных выставочно-ярмарочных мероприятиях, «Положение о Межведомственной комиссии по вопросам выставочно-ярмарочной деятельности», утвержденное совместным Приказом Минпромторга России и Минобрнауки России от 2 декабря 2008 года № 374/369; «Положение о Координационной комиссии Министерства образования и науки Российской Федерации по выставочно-ярмарочной и конгрессной деятельности», утвержденное Приказом Минобрнауки России от 18 декабря 2008 года № 388; ГОСТ Р 53103-2008 «Выставочно-ярмарочная деятельность. Термины и определения», утвержденный Приказом Ростехрегулирования от 18 декабря 2008 года № 512-ст; Устав Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, утвержденный Учредительным Съездом ТПП РСФСР 19 октября 1991 года (с последующими изменениями) и другие.

С целью систематизации процесса участия Торгово-промышленной палаты Российской Федерации в организационной поддержке выставочно-ярмарочных мероприятий утверждено «Положение о патронаже Торгово-промышленной палатой Российской Федерации выставочно-ярмарочных мероприятий». Помимо этого, приказом Президента ТПП России от 10 июня 2003 года утвержден «Порядок организации работы по координации участия территориальных торгово-промышленных палат, российских товаропроизводителей и экспертов в выставочных мероприятиях за рубежом», а приказом Президента ТПП России от 29 декабря 2003 года – «Положение об организации и проведении зарубежных торгово-экономических миссий под эгидой Торгово-промышленной палаты Российской Федерации».

К международно-правовым актам, регулирующим выставочно-ярмарочную деятельность, участницей которых является Российская Федерация, относятся: Парижская конвенция 1928 года о международных выставках; Конвенция о временном ввозе (Стамбул, 26 июня 1990 года); Таможенная конвенция о карнете А.Т.А. для временного ввоза товаров (Брюссель, 6 декабря 1990 года); Соглашение о развитии выставочно-ярмарочной деятельности в Содружестве Независимых Государств от 26 мая 1995 года и т.д.

В развитие положений Таможенного кодекса Российской Федерации и упомянутых международных конвенций ФТС России издает свои ведомственные нормативные правовые акты.

Что касается нормативных правовых актов, регламентирующих порядок подготовки и проведения выставок продукции военного назначения, а также участия российских и иностранных организаций в таких выставках, то к их числу, в частности, относятся: Указ Президента Россий-

ской Федерации от 10 сентября 2005 года № 1062 «Вопросы военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами»; Постановление Правительства Российской Федерации от 2 июня 2007 года № 339 «Об утверждении Положения о проведении международных выставок образцов продукции военного назначения на территории Российской Федерации и об участии российских организаций в таких выставках на территориях иностранных государств», распоряжения Правительства Российской Федерации об участии российских организаций в выставках и показах продукции военного назначения в текущем календарном году (полугодии), а также решения Минобороны России о номенклатуре и количестве экспонатов, демонстрируемых на выставках и показах.

2.10.2. Наиболее актуальные задачи и проблемы, подлежащие решению

Наряду с отсутствием в России единого правового акта, который бы регулировал основные аспекты выставочно-ярмарочной деятельности, существующая нормативная правовая база не в полном объеме регулирует вопросы выставочно-ярмарочной деятельности и требует разработки и принятия дополнительных нормативных правовых актов.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июля 2004 года № 380 была упразднена правительственная Комиссия по выставочно-ярмарочной деятельности (образована постановлением от 12 апреля 2000 года № 328). Это решение представляется отчасти спорным, поскольку ранее данная Комиссия осуществляла координацию выставочно-ярмарочной деятельности на основе предложений федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, Союза выставок и ярмарок, торгово-промышленных палат, отраслевых ассоциаций. Она обеспечивала равные условия конкуренции на рынке выставочных услуг. В рамках этой деятельности выбор выставочных организаций на право подготовки и проведения российских экспозиций на международных, национальных и иных выставочно-ярмарочных мероприятиях за рубежом с частичным финансированием за счет средств федерального бюджета осуществлялся на основе конкурса в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Вместе с тем, сформирован ряд общественных организаций в области выставочно-ярмарочной деятельности, призванных способствовать становлению цивилизованного рынка выставочных услуг: Межгосударственный Совет СНГ по выставочно-ярмарочной деятельности, Комитет ТПП Российской Федерации по выставочно-ярмарочной деятельности, Союз выставок и ярмарок (объединяет 58 действительных и ассоциированных членов), а также различные региональные структуры (координационные советы, гильдии, ассоциации).

Торгово-промышленные палаты в рамках своей компетенции обеспечивают: представительство интересов участников выставочной деятельности в федеральных органах исполнительной власти и органах исполнительной власти субъектов Федерации; организационную поддержку российских и иностранных участников выставочной деятельности; оформление документов по экспортно-импортным операциям выставочно-ярмарочного бизнеса (карнета А.Т.А.); третейский суд в правовом поле выставочной деятельности, коммерческий арбитраж, консалтинг, аудит.

Союз выставок и ярмарок в рамках своей компетенции осуществляет: создание единой информационной базы выставочной деятельности, включающей информацию о выставочно-ярмарочных мероприятиях, их организаторах и материально-технической базе; ведение статистики, осуществление мониторинга, оценку экономической эффективности выставочных мероприятий; представительство интересов участников выставочной деятельности в федеральных органах исполнительной власти и органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Предполагается, что Союз выставок и ярмарок возглавит работу по проведению добровольной сертификации выставочно-ярмарочной деятельности, которая будет представлять собой защиту от проникновения в отрасль недобросовестных, не имеющих достаточного опыта и квалификации фирм-устроителей выставок, не обеспечивающих экспонентам достаточный выбор и уровень качества предоставляемых услуг.

Подобная система взаимодействия государства и субъектов выставочной деятельности позволит повысить экономическую эффективность проводимых выставочно-ярмарочных мероприятий.

2.10.3. Предложения по совершенствованию правового регулирования в сфере выставочно-ярмарочной деятельности

Практическое отсутствие нормативного регулирования выставочно-ярмарочной (конгрессной) деятельности зачастую приводит к тому, что выставочно-ярмарочные, конгрессные и выставочно-конгрессные мероприятия в Российской Федерации проводятся не по правилам, принятым в международном выставочном сообществе, что при отсутствии формальных нарушений российского законодательства негативно сказывается на всех участниках выставочно-конгрессной деятельности. В частности, нарушаются общепризнанные принципы добросовестной конкуренции, вводятся в заблуждение потребители выставочно-конгрессных услуг и т.д.

В этой связи одной из главных задач в области регулирования выставочно-ярмарочной деятельности является принятие рамочного закона, регламентирующего выставочно-ярмарочную деятельность, устанавливающего основные принципы такой деятельности.

Кроме того, целесообразно разработать единый основополагающий нормативный правовой акт в данной области на уровне Правительства Российской Федерации.

Принятие этих нормативных правовых актов должно сопровождаться внесением соответствующих изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации, Таможенный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности», другие законодательные акты, обеспечивающие равные условия конкуренции всем ее участникам, что безусловно будет способствовать дальнейшее развитие в Российской Федерации выставочно-конгрессной деятельности.

Основными целями единого нормативного правового акта о выставочно-ярмарочной деятельности должны стать упорядочение регулирования выставочно-ярмарочной деятельности, функционирования организаций, ответственных за проведение выставочных мероприятий.

Однако достижение указанных целей вполне может быть обеспечено путем разработки и принятия нескольких специальных нормативных правовых актов в области выставочно-ярмарочной деятельности с учетом наличия регулирования отдельных вопросов актами общего значения (Гражданским кодексом Российской Федерации, Налоговым кодексом Российской Федерации и др.).

Иные вопросы, связанные с дальнейшим развитием и совершенствованием нормативно-правового регулирования выставочно-ярмарочной деятельности, освещены в Концепции развития выставочно-ярмарочной деятельности в Российской Федерации, которая была разработана ТПП России. Она направлена на разработку комплекса мер в области государственной поддержки отечественных товаропроизводителей-участников выставочно-ярмарочной деятельности, предпринимателей и потребителей, выставочных организаций и представителей всех сфер выставочного бизнеса. Концепция нацелена на поддержку выставочно-ярмарочной деятельности в субъектах Российской Федерации, призвана содействовать развитию экономики регионов страны и выходу отечественных организаций на зарубежные рынки.

Согласно данной Концепции, для выполнения поставленных задач развития выставочно-ярмарочной деятельности в Российской Федерации необходимо принять меры по следующим основным направлениям:

- Первое** – развитие материально-технической базы выставочно-ярмарочной деятельности:
- распространение в регионах Российской Федерации информации о международных стандартах качества строительства и оборудования выставочных комплексов;
 - разработка рекомендаций по характеристикам выставочных центров в регионах Российской Федерации с учетом формирования современной инфраструктуры городов;

- выделение средств из бюджетов всех уровней на развитие (разработка федеральной и региональных целевых программ развития) выставочной отрасли, включая создание сети выставочных центров в региональных центрах и модернизацию действующих выставочных комплексов, используя возможности государственно-частного партнерства.

Второе – содействие повышению экономической эффективности выставочно-ярмарочной деятельности и увеличение на этой основе поступлений финансовых средств в федеральный, региональные и местные бюджеты Российской Федерации:

- развитие инновационных выставочных проектов, проектов, нацеленных на развитие малого и среднего бизнеса, социально ориентированных выставочных проектов;
- разработка принципов планирования по срокам и тематике приоритетных выставочных мероприятий, проводимых в России;
- обеспечение равных условий конкуренции для всех участников выставочно-ярмарочной деятельности;
- разработка принципов (основных подходов) ведения обобщенной статистики по выставочным организациям с целью проведения анализа текущего состояния этой сферы деятельности и составления прогноза ее развития;
- разработка методики и оценка экономической эффективности выставочно-ярмарочной деятельности (выставочных мероприятий) для организаций-участников (экспонентов), организаторов, бюджетов всех уровней. Определение бюджетной эффективности выставочных мероприятий, в том числе проводимых при государственной поддержке.

Третье – совершенствование форм государственной поддержки и стимулирования участия российских предприятий, особенно малого и среднего бизнеса, в выставочно-ярмарочных мероприятиях, проводимых в России и за рубежом по темам, приоритетным для развития экономики страны:

- увеличение объема выделяемых средств из федерального бюджета для финансирования участия отечественных предприятий в выставках, проводимых в Российской Федерации по темам, приоритетным для российской экономики;
- организация и проведение в России ежегодной выставки экспортных товаров российских производителей с бюджетной поддержкой;
- разработка рекомендаций по представлению продукции российских организаций на выставках за рубежом с целью максимального содействия повышению имиджа России и продвижению бренда «Сделано в России»;
- повышение эффективности использования российских национальных выставок, проводимых за рубежом, как особого инструмента продвижения бренда «Сделано в России»;
- расширение практики участия представителей официальных и деловых кругов России в мероприятиях деловой программы, проводимых в рамках российских выставок (экспозиций) за рубежом;
- совершенствование существующих и разработка новых форм государственной поддержки участия российских организаций в выставочно-ярмарочных мероприятиях, проводимых в России и за рубежом – как одного из направлений содействия российскому экспорту;
- разработка критериев отбора проводимых за рубежом выставочных мероприятий, приоритетных с точки зрения формирования на них единых российских экспозиций или поддержки участия в них отдельных российских организаций.

Четвертое – совершенствование механизмов взаимодействия федеральных, региональных и муниципальных властей и бизнес-сообщества в области выставочно-ярмарочной деятельности:

- определение роли федеральных и региональных органов исполнительной власти в координации и поддержке выставочно-ярмарочной деятельности в Российской Федерации;

- разработка механизмов координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации, торгово-промышленных палат, отраслевых, выставочных объединений, общественных организаций и профессиональных структур выставочного бизнеса в области организации и проведения приоритетных выставочно-ярмарочных мероприятий.

Пятое – совершенствование нормативного правового регулирования выставочно-ярмарочной деятельности:

- разработка специального закона о деятельности выставочных операторов;
- внесение изменений в Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» в части учета специфики выставочно-ярмарочной деятельности и ее важности для повышения имиджа страны;

Шестое – организация системы профессиональной подготовки выставочных кадров и стимулирование развития научных исследований в сфере выставочно-ярмарочной деятельности:

- создание в области средне-специального и высшего образования Российской Федерации системы подготовки кадров для выставочно-ярмарочной деятельности;
- привлечение научных организаций к проведению исследований в сфере выставочно-ярмарочной деятельности с целью получения обоснованных рекомендаций по ее развитию.

Седьмое – продвижение общеэкономической значимости выставочно-ярмарочной деятельности:

- пропаганда целесообразности и эффективности выставочно-ярмарочной деятельности, как инструмента развития производства (модернизации технологических процессов, привлечения инвестиций, повышения производительности труда);
- разработка методики и оценка мультипликативного эффекта для страны (региона, города) от осуществления выставочно-ярмарочной деятельности;

Восьмое – продвижение идеи участия России во всемирных выставках ЭКСПО и борьбы за право организации ЭКСПО в России:

- разработка предложений по изменению формата и созданию системы подготовки концепции российского участия во всемирных выставках ЭКСПО. Разработка методики оценки потребности в финансовых средствах, необходимых для организации российской экспозиции;
- разработка алгоритма принятия решений об участии в конкурсе за право проведения всемирной выставки ЭКСПО и ведения агитационной кампании в его рамках.

Список проектов законодательных актов, подлежащих разработке и принятию:

№	Наименование	Состояние
1.	«О выставочно-ярмарочной и конгрессной деятельности в Российской Федерации»	требуется разработки
2.	«О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О выставочно-ярмарочной и конгрессной деятельности в Российской Федерации»	требуется разработки
3.	«О деятельности выставочных операторов»	требуется разработки

3. Правовое регулирование внешнеэкономической деятельности и международного экономического сотрудничества

3.1. Таможенное законодательство

3.1.1. Оценка ситуации и основные итоги работы ТПП России

Современная система таможенных платежей стала формироваться в нашей стране в начале 90-х годов, то есть до принятия Конституции и за несколько лет до введения в действие первой части Налогового кодекса. Для реализации закрепленных в Конституции и Налоговом кодексе принципов налоговой системы потребовались изменения и в регулировании таможенных платежей. Таким образом, после введения в действие первой части Налогового кодекса была предпринята попытка приведения в соответствие с принципами налоговой системы таможенных платежей, являющихся налогами или сборами (таможенные пошлины, НДС и акцизы, уплачиваемые в связи с перемещением товаров через границу, часть таможенных сборов).

Однако, предусмотренные Налоговым кодексом Российской Федерации подходы, не в полной мере учитывающие особенности таможенного налогообложения, создали предпосылки для обоснования другого направления государственной политики в этой сфере, которое смогло получить развитие с учетом не только продолжения налоговой реформы, но также и в рамках административной реформы, работы над вступившим в силу с 1 января 2004 года Таможенным кодексом Российской Федерации, изменений законодательства, связанных с официально заявленной целью вступления России во Всемирную торговую организацию (ВТО) и вытекающей из этого необходимости приведения национального законодательства в соответствие с соглашениями ВТО.

В 2009 году была продолжена работа по формированию Таможенного союза (Республика Беларусь, Республика Казахстан и Российская Федерация), проект которого прошел экспертизу в ТПП России.

Новый Таможенный кодекс Таможенного союза должен вступить в силу с 1 июля 2010 года и одновременно с этим, в результате выполнения всех запланированных мероприятий будет отменен таможенный контроль на российско-белорусской границе и будет отменено таможенное оформление в отношении товаров во внутренней торговле между всеми участниками таможенного союза. До 1 июля 2011 года на российско-казахстанской границе таможенный контроль сохранится только в отношении товаров третьих стран.

Продолжается разработка механизма зачисления и распределения сумм ввозных таможенных пошлин, который позволит в значительной степени решить задачу справедливого распределения таких сумм между бюджетами государств-участников Таможенного союза.

Выработка этого механизма должна быть завершена к 1 января 2010 года, его применение в тестовом режиме – с 1 апреля 2010 года и введение в действие – с 1 июля 2010 года.

В Кодекс включены положения по единым условиям и порядку признания лиц, осуществляющих деятельность в сфере таможенного дела, что позволит создать равные условия при их деятельности.

Касательно таможенного администрирования в Кодексе определены и конкретизированы формы таможенного контроля, установлены основные требования к проведению таможенных операций участниками внешнеэкономической деятельности и таможенными органами, определено правовое содержание таможенных процедур.

Товары, перемещаемых в рамках взаимной торговли между государствами-участниками таможенного союза, не будут помещаться под таможенную процедуру экспорта и импорта, что уменьшит финансовую нагрузку на лиц, осуществляющих коммерческую деятельность на территории таможенного союза.

Положения Таможенного кодекса таможенного союза способствуют и создают возможность широкого внедрения электронного декларирования товаров участниками ВЭД.

Также необходимо отметить, что в Кодексе предусмотрено взаимное признание решений таможенных органов на таможенной территории таможенного союза.

На основе положений Киотской Конвенции разработана глава о взаимной административной помощи таможенных органов на таможенной территории таможенного союза, которая не имеет правовой аналогии в таможенном законодательстве государств-участников таможенного союза.

До начала применения Таможенного кодекса таможенного союза особое внимание будет обращено на модернизацию программных средств автоматизированных информационных систем таможенных служб Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации.

Относительно порядка таможенного администрирования в отношении участников ВЭД, производителей, таможенных брокеров, перевозчиков, предусмотрены следующие упрощения:

1. Сокращен период оформления грузовой таможенной декларации с **трех дней до двух**;
2. Срок уплаты таможенных пошлин, налогов устанавливается равным **сроку временно-го хранения, т.е. до 4 месяцев**, в то время как в Таможенном кодексе Российской Федерации был установлен срок уплаты – **15 дней**;
3. Для декларанта появляется возможность **внесения изменений** в таможенную декларацию до и после выпуска товаров.
4. Введен институт **уполномоченного экономического оператора**, пользующегося специальными упрощениями, такими, как:
 - временное хранение товаров **в собственных** помещениях и на площадках;
 - возможность выпускать товары **до подачи** таможенной декларации с уплатой платежей на момент подачи декларации. То есть фактически получается беспроцентная отсрочка платежа на срок от 10 до 40 дней;
 - возможность проводить таможенные операции, связанные с выпуском товаров, в **собственных** помещениях и на собственных территориях;
 - возможность оформлять транзит товаров **без внесения обеспечения** уплаты таможенных платежей.

Правда, при всем при этом уполномоченные экономические операторы будут вносить обеспечение **не менее одного миллиона евро** при включении в соответствующий **реестр**.

Институт уполномоченного экономического оператора является развитием имеющихся в действующем Таможенном кодексе Российской Федерации «специальных упрощенных процедур».

5. В перспективе предоставлена возможность участнику ВЭД осуществлять свою деятельность **в любой точке** государства-участника таможенного союза;
6. Перевозка открывается от внешней границы таможенного союза **сразу до места** нахождения получателя, в каком бы государстве таможенного союза он ни находился;
7. Перевозчики, в том числе таможенные, имеют право перемещения **по всей территории таможенного союза** без применения к ним внутригосударственного контроля на территории каждого из государств-участников таможенного союза;
8. При этом **сократилась сумма обеспечения** для таможенных перевозчиков с 20 млн. рублей до 200 тысяч евро (около 9 млн. руб).
9. А железнодорожный перевозчик вообще **освобождается** от необходимости внесения обеспечения доставки товаров;
10. Вместо таможенного брокера, вводится институт таможенного представителя (как в Киотской конвенции), а сумма обеспечения его деятельности немного **уменьшилась** – с 50-ти миллионов рублей до одного миллиона евро (это около 45 миллионов рублей);
11. Прямо не предусмотрена **солидарная ответственность** брокера и плательщика платежа, как это недавно внесено в Российский Таможенный кодекс. Пока к этому не готовы другие Стороны. Тем не менее, данная солидарная ответственность в Российской Федерации **продолжит действовать**, и заявлен переходный период в 1 год, в течение ко-

того и Белоруссия, и Казахстан **введут** такую же солидарную ответственность брокера и декларанта;

12. Не предусматривается возможность использования в качестве обеспечения уплаты таможенных платежей договора страхования;

13. Таможенная процедура экспорт. Теперь под экспортом будет признаваться процедура, в соответствии с которой товары Таможенного союза вывозятся **за территорию Таможенного союза**. То есть перемещение товаров из России в Казахстан экспортом уже являться не будет. Это будет взаимная торговля.

ТПП России, в свою очередь, приняла участие в работе над проектом Таможенного кодекса Таможенного Союза.

Кроме того, проведена экспертная оценка Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур от 18 мая 1973 года в редакции Протокола о внесении изменений в Международную конвенцию об упрощении и гармонизации таможенных процедур от 26 июня 1999 года (далее – Киотская Конвенция), к которой планируется присоединение Российской Федерации. ТПП России был проведен анализ как основного текста Киотской Конвенции и Генерального соглашения, так и ее Специальных приложений. В частности, было отмечено следующее.

Киотская Конвенция разработана и принята в целях содействия развитию международной торговли, внедрения таможенных принципов, сформулированных в ГАТТ (1994 год) и в соглашениях Всемирной торговой организации, относящихся к таможенному делу. В этой связи ТПП России законопроект о присоединении Российской Федерации к Киотской конвенции был поддержан.

Вместе с тем было отмечено, что обязательным условием присоединения к Киотской Конвенции является принятие, как минимум, ее основного текста и Генерального приложения. Именно этот вариант предлагал законопроект. Однако Киотской Конвенцией предусмотрена возможность расширения минимального уровня участия в ней путем принятия присоединяющейся стороной одного или более Специальных приложений Конвенции, а также одной или более их глав. Указанный проект закона не предполагал такого расширения.

В связи с этим Палатой было предложено дополнительно рассмотреть вопрос о расширении объема принимаемых на себя Российской Федерацией обязательств и присоединение к отдельным Специальным приложениям Киотской Конвенции.

В обоснование такой позиции было отмечено, что присоединение России к Киотской Конвенции в минимальном объеме не позволит устранить для российских предприятий, занимающихся внешнеэкономической деятельностью, неравные и менее благоприятные условия конкуренции по сравнению с производителями других стран.

С другой стороны, расширение объема принимаемых Российской Федерацией обязательств не потребует ревизии всего таможенного законодательства, равно как и не затронет общих начал и порядка уплаты таможенных пошлин, налогов, а также механизма привлечения к ответственности лиц, совершивших таможенные правонарушения.

Что касается некоторых изменений в порядке использования и перевозки товаров, включая полный либо частичный возврат уплаченных сумм таможенных платежей, то они вполне могут быть разработаны и приняты в течение отводимого трехлетнего периода адаптации положений Киотской Конвенции в национальном законодательстве Российской Федерации.

Таким образом, по нашему мнению, в Российской Федерации уже сейчас имеется достаточная законодательная и частично подзаконная база для более полного присоединения к Киотской Конвенции без ущерба национальным интересам и целям таможенного регулирования.

Одновременно был направлен краткий сравнительный анализ Специальных приложений Киотской Конвенции с положениями Таможенного кодекса Российской Федерации.

Специальное приложение «А» (Прибытие товаров на таможенную территорию) состоит из 2 – х глав. Данные главы не содержат каких-либо новел для российского таможенного законодательства. Более того, условия и порядок ввоза товаров на территорию РФ, во-первых детализируются ТК РФ (пересечение товарами таможенной границы, транспортировка товаров

в место прибытия, внутренний таможенный транзит до места подачи таможенной декларации на товары), а во-вторых не предусматривают уплаты каких-либо таможенных сборов за совершение таможенных формальностей, предшествующих подаче таможенной декларации на товары.

Специальное приложение «В» (Ввоз) состоит из 3 – глав. Порядок ввоза товаров в РФ отвечает требованиям данных глав, при соблюдении основного правила об оставлении ввезенных в РФ товаров без обязательств обратного вывоза. Российским законодательством предусмотрены также возможности условного выпуска товаров с предоставлением освобождений от уплаты таможенных пошлин, налогов (гуманитарная помощь, ввоз в уставный капитал) и применения различных форм таможенного декларирования (подача письменной, электронной таможенной декларации).

Специальное приложение «С» (Вывоз) соответствует применяемому в РФ таможенному режиму экспорта, при котором российские товары вывозятся без обязательств возвращения в страну.

Специальное приложение «D» (Таможенные склады и свободные зоны) состоит из 2-х глав. Содержание главы 1 соответствует, предусмотренному ТК РФ таможенному режиму таможенного склада, при котором допускается хранение товаров с предоставлением преимуществ (освобождений) по уплате таможенных пошлин, налогов.

Вторая глава посвящена таможенному режиму свободной зоны. Несмотря на то, что в РФ нет единого законодательства о свободных или свободных таможенных зонах, тем не менее, институт свободных таможенных зон есть и практически действует на примере свободной таможенной зоны Калининградской области и свободной таможенной зоны города Магадан.

Рассматривая общие процедурные особенности применения режима свободной таможенной зоны в РФ можно утверждать, что вторая глава специального приложения «D» в основном соответствует алгоритму таможенного регулирования данного режима в РФ (ввоз товаров в свободную таможенную зону, освобождения от уплаты ввозных пошлин, налогов, допустимые операции с товарами, варианты вывоза товаров или продуктов их переработки за пределы свободной таможенной зоны).

Специальное приложение «Е» (Транзит) состоит из 3-х глав. Первая глава посвящена таможенному транзиту. Варианты таможенного транзита (стандартное правило 2) охватывают несколько его видов, предусмотренных ТК РФ и применяемых на практике, а именно международный таможенный транзит (как таможенный режим) и внутренний таможенный транзит (как процедура, предшествующая подаче таможенной декларации). В качестве отличия следует отметить Рекомендуемое правило 5,⁹ предусматривающее существование института уполномоченных грузоотправителей или грузополучателей, признаваемых таковыми таможенной службой и выполняемых ряд ее контрольных функций.

Вторая глава «Перегрузка» имеет значение самостоятельного таможенного режима, отличного от собственно транзита. В ТК РФ самостоятельного таможенного режима «Перегрузка» не содержится. Вместе с тем операции перегрузки могут осуществляться в полном соответствии с положениями рассматриваемого приложения при использовании таможенного режима международного таможенного транзита (пункт 1 статьи 170 ТК РФ).

Третья глава «Каботажная транспортировка товаров»¹⁰ в ТК РФ не имеет статуса самостоятельного таможенного режима. Однако ТК РФ предоставляет все возможности перевозки товаров с использованием каботажной транспортировки. То есть, применительно к *иностранным товарам* каботажную транспортировку можно осуществлять в соответствии с таможенными процедурами внутреннего таможенного транзита или международного таможенного транзита. Применительно к российским товарам возможность совершения каботажных перевозок предусмотрена иным специальным таможенным режимом «Перемещения российских товаров между таможенными органами через территорию иностранного государства» (пункт 5 статьи 268 ТК РФ).

⁹ В отношении Рекомендуемых правил допускается делать оговорки (пункт 3 статьи 13 Конвенции).

¹⁰ Перевозка товаров по водным путям из одного пункта на таможенной территории в другой пункт, расположенный на этой же таможенной территории (в том числе через территорию иностранного государства).

Специальное приложение «F» (Переработка) состоит из 4-х глав. Первая и вторая главы («Переработка на таможенной территории», «Переработка вне таможенной территории») соответствуют положениям одноименных таможенных режимов, предусмотренных ТК РФ.

Третья глава посвящена таможенному режиму «Возврата». В ТК РФ отдельного режима возврата не существует, но имеющиеся национальные таможенные режимы охватывают все описанные в Главе 3 случаи возврата. По ТК РФ возврат осуществляется, как правило, в соответствии с таможенным режимом реэкспорта.

Четвертая глава содержит таможенный режим «Переработка товаров для внутреннего потребления». Данный таможенный режим включен в ТК РФ, но в настоящее время не применяется по причине отсутствия постановления Правительства РФ, устанавливающего перечень товаров, разрешенных к помещению под рассматриваемый режим.

Специальное приложение «G» (Временный допуск) состоит из главы 1 «Временный допуск». Содержание главы соответствует положениям ТК РФ, относящимся к таможенному режиму временного ввоза.

Специальное приложение «H» (Правонарушения) состоит из главы 1 «Таможенные правонарушения». Содержание главы не предусматривает конкретных видов таможенных правонарушений, как и не разрешает вопросов привлечения к ответственности. Отдельные положения о возможности ареста и конфискации товаров¹¹, а также применения таможенными органами мер расследования фактически продублированы и детализированы в Кодексе РФ об административных правонарушениях. Единственным неурегулированным в ТК РФ моментом остается возможность применения таможенными органами порядка разрешения конфликтов на основе компромисса.

Специальное приложение «J» (Специальные таможенные процедуры), состоящее из глав, посвященных пассажирам, почтовым отправлениям, транспортным средствам коммерческого назначения, припасам, грузам помощи соответствует положениям ТК РФ, касающимся одноименных процедур.

Подчеркнем также, что в ТПП России в рамках созданной при Палате рабочей группы по таможенному законодательству, был проведен ряд мероприятий по обсуждению поправок в Таможенный кодекс Российской Федерации, разработанных Подкомитетом по таможенно-тарифному регулированию и внешнеэкономической деятельности Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам, совместно с Минэкономразвития России и ФТС России.

24 июля 2009 года Президентом Российской Федерации был подписан Федеральный закон № 207-ФЗ «О внесении изменений в Таможенный кодекс Российской Федерации».

Разработка данного Федерального закона была обусловлена необходимостью совершенствования таможенного администрирования исчисления, уплаты, взыскания и возврата таможенных платежей. В результате мониторинга правоприменительной практики Таможенного кодекса были выявлены технические ошибки и определенные внутренние несоответствия в самой редакции Таможенного кодекса.

Предложенные в рассматриваемом Федеральном законе изменения позволили:

- уточнить сроки уплаты таможенных платежей;
- уточнить порядок уплаты авансовых платежей и их возврата;
- признать задолженность по уплате таможенных платежей безнадежной к взысканию (списывается в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации);
- уточнить и дополнить («Байконур» и если стоимость вывозимых товаров менее 5000 рублей) случаи освобождения уплаты таможенных сборов за таможенное оформление;
- установить случаи по прекращению обязанности по уплате таможенных пошлин, налогов в отношении товаров, выпущенных для свободного обращения на таможенной территории Российской Федерации либо вывезенных с этой территории без обязательства об обратном ввозе;

¹¹ За исключением конфискации в административном порядке, которая в РФ не применяется.

- установить банкам и его филиалам одинаковую максимальную сумму одной банковской гарантии и единой максимальной суммы всех одновременно действующих банковских гарантий;
- установить обязанности банков и страховых организаций, включенных в реестр;
- уточнить порядок применения таможенных пошлин, налогов при выпуске для свободного обращения ранее временно ввезенных товаров.

В целом, внесенные изменения в Таможенный кодекс Российской Федерации, по нашему мнению, позволят увеличить поступления таможенных платежей в федеральный бюджет в результате обеспечения прозрачности расчетов участников внешнеэкономической деятельности с федеральным бюджетом при перемещении товаров через таможенную границу Российской Федерации, упорядочивания расходования денежных средств при уплате таможенных платежей. Это, в свою очередь, не создавая дополнительных фискальных и административных барьеров для участников внешнеэкономической деятельности, позволит таможенным органам РФ обеспечить осуществление администрирования таможенных платежей на качественно новом уровне, соответствующем нынешней экономической ситуации.

По указанному Закону на стадии его рассмотрения в Государственной Думе ТПП России совместно с объединениями предпринимателей проводилась активная работа, предложения Палаты направлялись в органы государственной власти и экспертные советы.

3.1.2. Наиболее актуальные задачи и проблемы, подлежащие решению

1. Хотя значительная часть таможенных платежей обладает признаками налогов или сборов, тем не менее, в соответствии со статьей 2 Налогового кодекса РФ (НК РФ) к отношениям, связанным с таможенными платежами законодательство о налогах и сборах не применяется, если иное не предусмотрено НК РФ. В то же время согласно статье 3 Таможенного кодекса РФ (ТК РФ) при регулировании отношений по уплате таможенных платежей таможенное законодательство должно применяться в части, не урегулированной законодательством о налогах и сборах. При этом после вступления в силу с 1 января 2004 года Таможенного кодекса из Налогового кодекса было исключено большинство норм, распространяющих его действие на таможенные платежи.

Подобные решения означают, что, налогоплательщики, перемещающие через границу товары, при уплате таможенных платежей вынуждены руководствоваться положениями Таможенного кодекса, многие из которых носят рамочный характер и часто применяются в зависимости от их понимания таможенными органами.

Из недостаточного четкого разделения сфер налогового и таможенного законодательства вытекает такая важная для налогоплательщиков – участников ВЭД проблема как **полномочия органов исполнительной власти по изданию подзаконных актов, разъяснению вопросов уплаты таможенных платежей, обжалования действий таможенных органов.**

В отличие от положений Налогового кодекса, не допускающих издание администрирующими ведомствами нормативно-правовых актов по налогообложению, в статьях 5 и 6 Таможенного кодекса РФ за таможенной службой сохранена возможность издания правовых актов (в том числе и по таможенным платежам). То есть служба выпускала и продолжает выпускать не только индивидуальные документы, но и акты, распространяющие свое действие на неопределенный круг лиц. В июле 2006 года эти фактически всегда существовавшие полномочия были закреплены в новом Положении «О федеральной таможенной службе»¹².

Проблема реализации документов, официально не являющихся нормативными актами для таможенной службы, как правило, решается через действия соответствующих служащих, участвующих в процедурах по таможенному оформлению и контролю.

Анализ «ненормативных» актов таможенной службы позволяет сделать вывод о том, что в сфере таможенных платежей служба выходит за рамки своих полномочий, часто пытается выполнять функции не только уполномоченных министерств, но и законодателя.

¹² Постановление Правительства РФ от 26 июля 2006 г. №459 «Вопросы Федеральной таможенной службы».

При этом ни в Налоговом, ни в Таможенном кодексах четко не определены полномочия Минфина РФ по разъяснению вопросов уплаты таможенных платежей, а также необходимость для таможенной службы руководствоваться этими разъяснениями. Это зачастую лишает налогоплательщиков – участников ВЭД возможности получать разъяснения, которыми они могли бы пользоваться при проведении таможенного оформления и контроля и которые были бы обязательны для таможенных органов.

2. С 1 января 2005 года вступили в силу положения Федерального закона от 29 июля 2004 года № 95-ФЗ, а также изменения бюджетного законодательства, согласно которым *таможенная пошлина и таможенные сборы потеряли статус налогов и сборов и стали квалифицироваться в качестве неналоговых доходов бюджета*. При этом указанные платежи не были лишены признаков налогов и сборов: они уплачиваются в рамках государственно-властных отношений, уплата носит обязательный характер, платежи обладают большинством элементов налогообложения.

Это ведет к нарушению принципа единства налоговой системы страны: фактически государство признало, что установленные в статьях 13 – 15 НК РФ перечни налогов и сборов не являются исчерпывающими. Формально сохраненный принцип, в соответствии с которым ни на кого не может быть возложена обязанность уплачивать платежи, обладающие признаками налогов или сборов, но не предусмотренные Налоговым кодексом либо установленные в ином порядке, чем это определено Налоговым кодексом, носит теперь преимущественно декларативный характер.

Кроме того, не понятно, каким образом введение не обладающих статусом, но имеющих признаки налогов и сборов таможенных пошлин и сборов соотносится с 57 статьей Конституции РФ, которая не предусматривает возможность введения государством каких-либо обязательных платежей, не являющихся налогами или сборами. *Для налогоплательщиков установление неопределенного правового статуса таможенных пошлин и сборов означает принципиальную невозможность применять при их уплате нормы первой части Налогового кодекса. При этом положения Таможенного кодекса часто носят рамочный характер, поэтому правоприменение осуществляется в соответствии с пониманием положений законодательства таможенными органами.*

3. В отличие от Налогового кодекса, нормы которого в большинстве случаев позволяют четко определить налогоплательщика или плательщика сбора, Таможенный кодекс в статье 328 предусматривает, что плательщиками таможенных платежей, помимо декларантов могут являться также и иные лица, на которых возложены обязанности по уплате таможенных платежей. Такими лицами являются таможенные брокеры, владельцы складов временного хранения и таможенных складов, перевозчики, и, как ни странно, лица, которые приобрели в собственность якобы незаконно ввезенные в Россию товары (п.4 ст.320 ТК РФ), то есть обычные покупатели.

Причем правоприменительная практика складывается так, что при возникновении спорных ситуаций таможенные органы фактически «назначают» плательщиков по своему усмотрению. Например, если импортер пользовался услугами таможенного брокера, который в этом случае является ответственным за уплату таможенных платежей (п.2 ст.144, п.1 ст.320 ТК РФ) таможенный орган при невозможности или незаинтересованности взыскать платежи с брокера направляет требование об их уплате участнику внешней торговли – импортеру.

4. Поскольку в статьях 20 и 40 НК РФ нет ссылки на то, что нормы указанных статей, распространяются на таможенные платежи, участники ВЭД при определении таможенной стоимости товаров вынуждены руководствоваться положениями таможенного законодательства, которым установлены особые подходы к взаимозависимости и ценообразованию. Так, после принятия Федеральным законом от 8 ноября 2005 года № 144-ФЗ новой редакции Закона РФ «О таможенном тарифе» было установлено, что в целях определения таможенной стоимости взаимосвязанными (фактически синоним взаимозависимых) лицами могут быть, например, признаны многие деловые партнеры. *Это ведет к тому, что российские участники ВЭД, признанные взаимосвязанными с зарубежными поставщиками, получают серьез-*

ные проблемы при попытке определения таможенной стоимости по стоимости сделки с ввозимыми товарами. Таможенные же органы в этом случае часто настаивают на использовании так называемого резервного метода определения таможенной стоимости, который часто основан на справочной информации, имеющей мало общего с реальными ценами конкретных сделок.

5. Налоговые льготы должны предоставляться налоговым законодательством, а не налоговыми органами, функциями которых, в частности, является осуществление контроля за правильностью применения льгот. Формально этот подход распространяется и на налоги, уплачиваемые в связи с перемещением товаров через таможенную границу. Однако из-за двусмысленных норм Таможенного кодекса участники ВЭД сталкиваются с ситуацией, при которой в законодательстве установлена лишь возможность получения льготы, фактически же они предоставляются таможенными органами. Так, пользуясь институтом так называемого «условного выпуска» (ст. 151 ТК РФ), таможенные органы считают, что товары, ввезенные с Россией с предоставлением льгот, являются условно выпущенными, и продолжают осуществлять их администрирование, в том числе в части целевого использования.

3.1.3. Предложения по совершенствованию законодательства

Зачастую таможенными органами формально применяется такой критерий как «неоднократное привлечение к административной ответственности за совершение административных правонарушений в области таможенного дела».

В связи с этим, по нашему мнению, необходимо внесение соответствующих изменений в статью 145 Таможенного кодекса Российской Федерации в части уточнения оснований для отзыва таможенными органами свидетельств о включении в Реестр таможенных брокеров (представителей).

Согласно пункту 2 статьи 145 Таможенного кодекса Российской Федерации (далее – ТК РФ) свидетельство о включении в Реестр таможенных брокеров (представителей) может быть отозвано таможенным органом в случае неоднократного привлечения таможенного брокера (представителя) в связи с неисполнением им своих обязанностей к административной ответственности за совершение административных правонарушений в области таможенного дела, предусмотренных статьями 16.1, 16.2, 16.3, 16.15, 16.22 и частью 3 статьи 16.23 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

По имеющейся у нас информации, указанное положение действующего законодательства действительно является «проблемным» в силу следующих факторов.

Таможенные брокеры совершают несколько тысяч операций в год. При таком количестве действий, естественно, имеет место человеческий фактор, результатом наличия которого является нарушение положений действующего законодательства. При этом действующей редакцией пункта 2 статьи 145 ТК РФ создана ситуация, при которой у большинства лиц, осуществляющих деятельность в области таможенного дела, в настоящее время может быть отозвано свидетельство о включении в Реестр таможенных брокеров (представителей).

Таким образом, существующая правовая норма фактически создает условия для развития нелегального бизнеса околотаможенных услуг, в частности «серых брокеров», которым выгоднее осуществлять свою деятельность, не включаясь в реестр и не подвергая себя риску отзыва, при этом перекладывая всю ответственность на участников внешнеэкономической деятельности (далее – ВЭД).

Поскольку отзыв свидетельства означает фактическую остановку деятельности организации, неясность в применении этого положения вносит нестабильность в условия сотрудничества с таможенными брокерами. Кстати следует отметить, что аналогичная ситуация сложилась и в отношении таможенных перевозчиков, владельцев складов временного хранения и владельцев таможенных складов, которые также обязаны иметь соответствующие свидетельства. Таким образом, при принятии решения участнику ВЭД неясно, возможно ли рассчитывать на долгосрочные отношения с той или иной организацией.

С другой стороны, таможенным брокерам также неясны перспективы их развития. Фактически, устойчивое развитие организаций – крупнейших налогоплательщиков поставлено в зависимость от единичного действия работника.

Действующим законодательством Российской Федерации предусмотрены механизмы компенсации ущерба, причиненного интересам государства в связи с совершением административного правонарушения.

Таким образом, применение условия об отзыве свидетельства фактически означает дополнительное применение мер ответственности к лицу, несмотря на то, что негативные последствия от совершенного им правонарушения уже устранены. Кроме того, при принятии решения об отзыве свидетельства не учитывается тяжесть последствий совершенных административных правонарушений.

Важность и актуальность внесения изменений в статью 145 ТК РФ подтверждается неоднократным обсуждением этой проблематики на встречах Федеральной таможенной службы с представителями деловых кругов. Следует отметить совпадение мнений представителей бизнес-сообществ и ФТС России в этой сфере. Вопросы отсутствия единых объективных критериев и детальной регламентации условий, при которых свидетельства о включении в Реестр таможенных брокеров (представителей) должны быть отозваны, постоянно поднимаются и обсуждаются в рамках Общественно-консультативных советов по таможенной политике при ФТС России. Рассматриваемая проблематика была одной из тем заседания 27 марта 2008 года, на котором Руководитель ФТС России А.Ю. Бельянинов заявил о необходимости внесения изменений в ТК РФ в этой части.

Кроме того, ТПП была проведена экспертиза проекта федерального закона «**О таможенном контроле после выпуска товаров и (или) транспортных средств**», подготовленного ФТС России. По ее результатам было отмечено следующее.

1. Форма внесения новелл в таможенное законодательство не путем внесения изменений и дополнений в Таможенный кодекс Российской Федерации (далее – ТК РФ), а путем принятия нового отдельного федерального закона формально не противоречит действующему законодательству, однако неизбежно повлечет практические проблемы правоприменения, вызванные конфликтами между нормами ТК РФ и нормами законопроекта, имеющими тот же предмет правового регулирования, что и нормы ТК РФ, продолжающие действовать после принятия законопроекта.

Законопроект, отменяя лишь статьи 376 «Таможенная ревизия» и 377 «Наложение ареста на товары или изъятие товаров при проведении специальной таможенной ревизии» ТК РФ, создает новеллы в правовом регулировании практически всех вопросов таможенного контроля, установленном статьями 358, 360, 361 и главами 35 и 36 ТК РФ. Причем эти новеллы не носят исключительный характер дополнения указанных норм ТК РФ, а создают зачастую принципиально иной характер правового регулирования по сравнению с отмеченными нормами кодекса.

2. Законопроект взамен установленной статьей 376 «Таможенная ревизия» ТК РФ (отменяется законопроектом) формы таможенного контроля в виде таможенной ревизии создает новые формы таможенного контроля в виде документальной таможенной проверки (статья 11 проекта) и выездной таможенной проверки (статьи 12 – 14 проекта). Указанные новые формы таможенного контроля по сравнению с таможенной ревизией значительно ухудшают положение участников внешнеэкономической деятельности.

Так, содержащееся в планируемой к отмене статье 376 Таможенного кодекса положение о том, что проведение таможенной ревизии не должно препятствовать осуществлению производственной или коммерческой деятельности проверяемого лица, отсутствует в законопроекте.

Законопроект увеличивает формальный максимальный срок таможенной проверки до 4 месяцев по сравнению с тремя месяцами для отменяемой этим законопроектом таможенной ревизии.

Но при этом законопроект закладывает основания для проведения таможенного контроля в указанных формах в отношении одного и того же предприятия неограниченное число раз и фактически без ограничения по сроку проведения каждого из мероприятий таможенного контроля.

Например, в пункте 6 статьи 12 законопроекта содержится положение о том, что при назначении выездной таможенной проверки не учитывается проведение выездных таможенных проверок филиалов и представительств проверяемого лица. Это условие позволяет таможенным органам проводить выездные проверки у предприятий, имеющих обособленные структурные подразделения, не меньше числа раз, равного количеству таких обособленных подразделений.

Также в указанном пункте допускается проведение неограниченного числа повторных проверок по решению руководителя ФТС. Кроме того, пункт 10 статьи 12 законопроекта позволяет таможенным органам приостанавливать проведение проверок неограниченное число раз каждый раз на любой срок под весьма сомнительными предложениями (например, для инвентаризации товаров, для проведения экспертиз, для истребования документов от других организаций, для перевода документов на русский язык), причем время приостановления не засчитывается в срок мероприятия. И такие приостановления (то есть, продления сроков таможенных проверок) законопроект допускает, несмотря на то, что в период таких приостановлений фактически осуществляются функции таможенного контроля в иных формах.

Весьма характерна для законопроекта и ярко выраженная деликтная направленность новых форм таможенного контроля. Наиболее отчетливо она проявилась в пунктах 11 и 12 статьи 11, пункте 7 статьи 14 законопроекта. В соответствии с ними, по результатам проверок акты об их проведении составляются лишь в случаях выявления нарушений: лишь по товарам, в отношении которых выявлены признаки таможенных правонарушений. В отношении же товаров, по которым такие признаки не выявлены, проверка должна продолжаться дальше (то есть, до выявления признаков правонарушений).

В рамках новых форм таможенного контроля законопроект предполагает наделить таможенные органы новыми дополнительными полномочиями. Так, в соответствии со статьей 19, пунктом 14 статьи 12 законопроекта, таможенные органы приобретает новые полномочия по производству выемки документов (по их принудительному изъятию), а также в дополнение к ныне существующему праву арестовывать товары в ходе специальной таможенной ревизии – право в ходе таможенных проверок изымать любые товары (а не только те, которые указаны в пункте 3 статьи 377 ТК РФ), а также запрещать использование (эксплуатацию) арестованных товаров. Причем все эти принудительные меры предлагается осуществлять по решениям сотрудников таможенных органов, осуществляющих проверки. Однако по-прежнему, как и в ТК РФ, детально не урегулирован порядок снятия ареста, а также возврата изъятых товаров и документов в различных ситуациях, например, в случаях возбуждения административных или уголовных дел, в рамках которых осуществляются «аналогичные» процессуальные действия по аресту и изъятию товаров.

Устанавливая новые формы таможенного контроля взамен таможенных ревизий, законопроект содержит многочисленные пробелы в правовом регулировании. Так, например, пунктом 16 статьи 12 законопроекта предусмотрено, что «начальник таможенного органа рассматривает акт проверки и принимает решение по результатам проведенной таможенной проверки в течение 2 дней с даты подписания акта проверки». Однако законопроект не определяет возможных видов решений, требований к ним, процедуры их принятия и доведения решений до проверяемых лиц. Указанный пробел ограничивает предприятия, чьи права и законные интересы нарушены проверками, в обжаловании их результатов.

3. Законопроект создает в дополнение к уже установленным ТК РФ и продолжающим применяться в случае принятия законопроекта формам новые дополнительные формы таможенного контроля.

Статьями 10 и 16 законопроекта устанавливается право таможенных органов на получение объяснений у любых лиц в дополнение к получению пояснений в соответствие со статьей 369 Кодекса. Причем проект федерального закона устанавливает обязанность лиц, у которых затребованы объяснения, лично являться в таможенный орган для их дачи (пункт «р» статьи 24 проекта).

Статьей 17 законопроекта вводится такая новая форма таможенного контроля, как проверка данных учета и отчетности. Эта форма может применяться параллельно с вводимыми за-

конопроектом таможенными проверками, а также иными ныне действующими формами таможенного контроля, включая проверку документов и сведений.

Введение указанных форм таможенного контроля, применение которых в соответствии с законопроектом планируется осуществлять на принципах и в порядке, отличающихся от установленных ТК РФ, а также параллельно со сходными и уже установленными Кодексом формами таможенного контроля, неизбежно приведет к негативной практике правоприменения и ущемлению прав участников внешнеэкономической деятельности.

4. Законопроект создает дополнительное правовое регулирование по уже урегулированным Кодексом вопросам таможенного контроля, которое изобилует коллизиями как на понятийном уровне, так и на уровне установления детального порядка осуществления функций таможенного контроля с действующим порядком, при этом не отменяя действующее правовое регулирование. Это неизбежно приведет к негативной правоприменительной практике и ущемлению прав участников внешнеэкономической деятельности, а также создаст для них дополнительные обязанности. Кроме того, это дополнительное правовое регулирование привносит дополнительные пробелы в таможенное законодательство, а также ограничивает права широкого круга лиц.

Например, законопроект, не отменяя главу 36 ТК РФ «Экспертизы и исследования при осуществлении таможенного контроля», содержит статью 21 «Проведение экспертизы при проведении таможенного контроля после выпуска товаров и (или) транспортных средств» и статью 22 «Отбор проб и образцов». В этих статьях законопроекта содержатся правовые нормы, отличающиеся от правовых норм указанной главы Кодекса. С учетом использования в законопроекте понятий, значение которых не определено ни законопроектом, ни Кодексом, ни иными актами таможенного законодательства, а также с учетом внутренних противоречий законопроекта и с учетом его коллизий с ТК РФ, возникает неопределенность с правоприменением указанных статей законопроекта.

5. Законопроект расширяет и устанавливает новые дополнительные полномочия таможенных органов в рамках как указанных в пункте 2 настоящих замечаний новых форм таможенного контроля, так и в рамках ныне существующих и дополнительно вновь устанавливаемых форм таможенного контроля. Такое расширение полномочий таможенных органов не сопровождается и в принципе не может сопровождаться зеркальным увеличением гарантий для участников внешнеэкономической деятельности и иных лиц от ущемления их законных прав и интересов.

Так, законопроект увеличивает срок таможенного контроля после выпуска товаров в отношении товаров, не находящихся под таможенным контролем. В соответствии с пунктом 2 статьи 361 ТК РФ, проверка достоверности сведений после выпуска товаров и (или) транспортных средств может осуществляться таможенными органами в течение одного года со дня утраты товарами статуса находящихся под таможенным контролем. В соответствии же с пунктом 1 статьи 9 законопроекта, срок такой проверки увеличен до трех лет.

При этом, несмотря на противоречие, указанная норма Кодекса законопроектом не отменяется, а будет продолжать действовать наряду с упомянутой нормой законопроекта в случае его принятия в предложенной редакции.

Сказанное свидетельствует о значительном росте уровня таможенных рисков для участников внешнеэкономической деятельности в связи с трехкратным увеличением срока таможенного контроля. Вместе с тем, законопроект, говоря в пункте 2 статьи 9 о «бесконечном» сроке таможенного контроля за целевым использованием товаров, условно выпущенных с предоставлением таможенных льгот, не устранил пробел таможенного регулирования по вопросу ограничения срока таможенного контроля за такими товарами, которые в результате их эксплуатации или иного нормального полезного использования просто прекратили свое существование (например, разрушились, утратили все признаки ранее ввезенного товара, были полностью потреблены в производственном процессе).

6. Законопроект расширяет круг лиц, у которых могут проводиться таможенные проверки. Общие таможенные ревизии могли проводиться в соответствии с пунктом 2 статьи 376 ТК РФ лишь у декларантов и лиц, ответственных в соответствии со статьей 16 ТК РФ за таможенное

оформление. Специальные таможенные ревизии могли проводиться и у других лиц, указанных в пункте 3 упомянутой статьи, но лишь в строго определенных в этом пункте случаях. В соответствии с подпунктом «б» пункта 1 статьи 3, пунктом 1 статьи 11, пунктом 1 статьи 12 и рядом иных норм законопроекта, таможенные проверки смогут проводиться практически у неограниченного круга лиц, а также у таможенных брокеров и иных лиц, осуществляющих бизнес в таможенной сфере, практически по любому поводу и бесконечно, парализовав тем самым их нормальную коммерческую деятельность.

7. Законопроект расширяет перечень случаев, когда таможенные органы могут производить арест или изъятие товаров. В соответствии со статьей 377 ТК РФ, которая отменяется законопроектом, возможность таких принудительных таможенных действий допускалась лишь в случае таможенной ревизии. В соответствии с пунктами 1 и 2 статьи 20 законопроекта, эти действия будут допускаться и в ходе осуществления таможенного контроля в форме таможенного осмотра товаров и транспортных средств по нескольким дополнительным основаниям, по сравнению с основаниями, определенными статьей 377 Кодекса.

Также, как уже было указано, в соответствии со статьей 19, пунктом 14 статьи 12 законопроекта, таможня приобретает ранее отсутствовавшие у нее полномочия по производству выемки документов (по их принудительному изъятию), а также в дополнение к ныне существующему праву арестовывать товары в ходе специальной таможенной ревизии – право в ходе таможенных проверок изымать любые товары (а не только те, которые указаны в пункте 3 статьи 377 Таможенного кодекса), а также запрещать использование (эксплуатацию) арестованных товаров.

В соответствии с пунктом «п» статьи 24 законопроекта, таможенные органы наделяются ранее отсутствовавшими у них полномочиями в рамках таможенного контроля приостанавливать операции проверяемых лиц по счетам в банках и иных кредитных учреждениях на срок до одного месяца в случаях непредставления запрашиваемых документов, подтверждающих легальность ввоза товаров на таможенную территорию Российской Федерации, отказа в предъявлении товаров для проведения их осмотра. Такое полномочие вкупе с неопределенностью понятия документов, «подтверждающих легальность ввоза», а также безотносительно того, имеет ли лицо реальную возможность предоставить истребуемые документы, создает таможенным органам беспрецедентные возможности для злоупотреблений своими правами и для необоснованного блокирования финансовой деятельности предприятия.

В соответствии с пунктом 2 статьи 2 законопроекта, таможенные органы наделяются полномочиями издавать нормативные правовые акты по любым вопросам таможенного контроля, что, как минимум, прямо противоречит статьям 3 и 5 ТК РФ. Кроме того, законопроект изобилует многочисленными ссылками на ведомственные нормативные акты, которые могут издаваться для более детального регулирования вопросов таможенного контроля.

На основании вышеизложенного был сделан вывод, что законопроект не отвечает интересам участников внешнеэкономической деятельности, его принятие неизбежно приведет к многочисленным проблемам в государственном регулировании, в том числе увеличит риски злоупотреблений и коррупции.

Список проектов нормативных правовых актов, подлежащих разработке и принятию:

№	Наименование	Состояние
1.	«О внесении изменений в Таможенный кодекс Российской Федерации»	требуется разработки
2.	Проект постановления Правительства РФ «О внесении изменений в постановление Правительства РФ от 28 декабря 2004 года № 863 «О ставках таможенных сборов за таможенное оформление товаров»	требуется разработки

3.2. Законодательство о внешнеэкономической деятельности

3.2.1. Оценка ситуации и основные итоги работы ТПП России

С правовых позиций осуществление внешнеторговой деятельности как вида предпринимательской деятельности носит частноправовой характер и регулируется гражданским законодательством Российской Федерации, если стороны внешнеторгового контракта договорились, что применимым правом является российское право. В правовую систему Российской Федерации входят и международные договоры Российской Федерации, в частности Венская конвенция о договорах международной купли-продажи товаров 1980 года; Оттавская конвенция о международном финансовом лизинге 1988 года; Международные правила толкования торговых терминов «Инкотермс», подготовленные Международной торговой палатой; Принципы международных коммерческих договоров УНИДРУА. В правовую систему Российской Федерации входят также и общепризнанные международные обычаи делового оборота.

Стороны внешнеторгового контракта могут договориться, что применимым правом является иностранное право, либо иностранное право будет применяться в силу коллизионной нормы страны суда, рассматривающего спор между сторонами контракта.

Публично-правовые нормы государственного регулирования внешнеторговой деятельности содержатся:

- в части регулирования режима налогообложения – в Налоговом кодексе Российской Федерации и международных договорах Российской Федерации об избежании двойного налогообложения;
- в части регулирования таможенного оформления ввозимых в Россию и вывозимых из России участниками внешнеторговой деятельности товаров и их таможенным платежам – в Таможенном кодексе Российской Федерации и Законе Российской Федерации «О таможенном тарифе» (с последующими изменениями), а также ряде международных договоров Российской Федерации по вопросам таможенного дела;
- в части валютного регулирования – в Законе Российской Федерации «О валютном регулировании и валютном контроле» (с последующими изменениями), а также в нормативных правовых актах Банка России, регулирующих порядок совершения текущих валютных операций, в число которых входят и валютные операции, связанные с внешнеторговыми контрактами;
- в части регулирования международных перевозок – в Кодексе торгового мореплавания Российской Федерации, Воздушном кодексе Российской Федерации, Уставе железных дорог Российской Федерации (с последующими изменениями), Федеральном законе «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения» (с последующими изменениями), Федеральном законе «О транспортно-экспедиционной деятельности» и международных договорах Российской Федерации в области международных перевозок различными видами транспорта.

В настоящее время основным специальным законодательным актом в сфере государственного регулирования внешнеэкономической деятельности является Федеральный закон «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» (с последующими изменениями). Концептуально он максимально приближен к положениям соответствующих соглашений Всемирной торговой организации (ВТО). Данный Федеральный закон преследует цель охватить сферой государственного регулирования не только внешнюю торговлю товарами, но также услугами и объектами интеллектуальной собственности. Во исполнение указанного Закона Правительство Российской Федерации Постановлением от 9 июня 2005 года № 364 утвердило Положения о лицензировании в сфере внешней торговли товарами и о формировании и ведении федерального банка выданных лицензий. В настоящее время данное Постановление действует в редакции Постановления Правительства РФ от 14 февраля 2009 года № 108.

В сфере государственного регулирования внешнеторговой деятельности действует также такой специальный закон, как Федеральный закон «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров» (с последующими изменениями). Вместе с тем, пока в России такие меры не стали таким действенным торгово-политическим инструментом при импорте иностранных товаров, каким они являются во многих других странах.

В последние годы в указанный выше закон, поддержанный ТПП России, были внесены существенные изменения, связанные с согласованием его положений, касающихся порядка уплаты и возврата предварительной специальной, антидемпинговой и компенсационной пошлин, с положениями Таможенного кодекса Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 6 Постановления Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 года № 437 исполнение государственной функции по проведению расследований, предшествующих введению специальных защитных, антидемпинговых или компенсационных мер в отношении импорта товаров, подготовки и представления в установленном порядке предложений о целесообразности введения, применения, пересмотра или отмены указанных мер передано от Министерства экономического развития России Министерству промышленности и торговли России. В этой связи Приказ Минэкономразвития России от 20 июля 2007 г. № 247 об утверждении Административного регламента по исполнению этой функции утратил силу. Соответствующий административный регламент Минпромторга России по состоянию на декабрь 2009 года не утвержден.

Необходимо сказать о Таможенном кодексе Российской Федерации (последняя редакция – от 24 июля 2009 года). Он учитывает передовую международную практику таможенного дела, в частности, при его разработке были использованы положения Киотской конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур (в последней ее редакции).

Предельный срок переработки товаров на таможенной территории, предусмотренный статьей 177 Таможенного кодекса Российской Федерации, составляет 2 года. Между тем, в практике осуществления военно-технического сотрудничества отмечены случаи, когда для проведения на территории Российской Федерации сложного ремонта или модернизации отдельных образцов вооружения и военной техники (авиационной, морской), поставленных ранее иностранным заказчиком, потребовалось значительно больше времени. Несоблюдение установленного таможенного срока могло повлечь наложение административного штрафа (п. 3 ст. 16.19 КоАП РФ) в размере от половины до полной стоимости товаров с их конфискацией или без таковой. Приостановление или завершение указанного режима помещением продукции под иной таможенный режим влекло подчас к неоправданным финансовым затратам или срыву сроков выполнения работ, предусмотренных контрактами. Возникшая проблема была решена при активном участии ТПП России. Теперь Правительство Российской Федерации само определяет виды товаров и операции по переработке товаров, по которым предельный срок переработки товаров может быть продлен таможенным органом.

В законодательстве Российской Федерации о валютном регулировании и валютном контроле базовым является Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле». В настоящее время данный документ действует в редакции от июля 2008 года.

В течение последних лет в данный Закон вносились изменения, направленные на либерализацию валютного регулирования и валютных операций. Следует отметить роль ТПП России в процессе обсуждения данных изменений.

В целях решения задач по противодействию международному терроризму и угрозам для безопасности государства в сфере внешнеэкономической деятельности принят Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об экспортном контроле». Сфера его применения распространена, в том числе, на внешнеэкономические операции с научно-технической продукцией, которая представляет особую опасность в террористическом отношении, а также поставляется за рубеж для военного применения. Уточнены определения понятий «экспортный контроль», «российские участники внешнеэкономической деятельности», цели и механизмы осуществления экспортного контроля, а также закреплены новые права и обязанности субъектов регулируемых законом правоотношений, призванных повысить эффек-

тивность экспортного контроля в интересах обеспечения безопасности государства. В то же время, согласно статье 1 Федерального закона «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» особенности государственного регулирования внешнеторговой деятельности в отношении товаров, информации, работ, услуг, результатов интеллектуальной деятельности, которые могут быть использованы при создании оружия массового поражения, средств его доставки, иных видов вооружения и военной техники, устанавливаются федеральным законом об экспортном контроле.

Правительство Российской Федерации наделено правом на основании списков (перечней), утверждаемых Президентом Российской Федерации, определять номенклатуру контролируемых товаров и технологий, ввоз которых на таможенную территорию Российской Федерации подлежит лицензированию.

Последние годы были отмечены созданием специализированных организаций, которые призваны стать государственными посредниками при осуществлении внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения. Для этого по инициативе Президента РФ было принято два Федеральных закона: «О Государственной корпорации «Ростехнологии» и «О внесении изменений в статьи 9 и 12 Федерального закона «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами».

Целью деятельности Государственной корпорации «Ростехнологии» является содействие разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции путем обеспечения поддержки на внутреннем и внешнем рынках российских организаций – разработчиков и производителей высокотехнологичной промышленной продукции, организаций, в которых Государственная корпорация «Ростехнологии» в силу преобладающего участия в их уставных капиталах и в соответствии с заключенными между ними договорами либо иным образом имеет возможность влиять на принимаемые этими организациями решения, а также путем привлечения инвестиций в организации различных отраслей промышленности, включая оборонно-промышленный комплекс (в редакции от 7 мая 2009 года).

Вместе с тем, в последнее время идет широкая дискуссия о целесообразности существования такой организационно-правовой формы, как государственная корпорация. 12 ноября 2009 года в своем ежегодном послании Федеральному Собранию Российской Федерации Президент Российской Федерации Д.А. Медведев выразил необходимость поэтапного превращения госкорпораций (в том числе и «Ростехнологии») в акционерные общества, контролируемые государством. Вместе с тем, можно с уверенностью утверждать, что «Ростехнологии» продолжат выполнять свои цели и задачи, вне зависимости от организационно-правовой формы.

В последние годы (начиная с 2007) заметно активизировались интеграционные процессы на пространстве бывшего СССР. Ведется активная работа по созданию Таможенного Союза с участием России, Республики Беларусь и Казахстана. В июне 2009 года был одобрен проект единого таможенного тарифа, который будет действовать на территории данного Союза. Предполагается, что в 2010 году Таможенный Союз будет окончательно сформирован. Активно обсуждается проект Таможенного кодекса Таможенного Союза России, Белоруссии и Казахстана; ТПП России принимает непосредственное участие в работе над данным документом. Идет процесс ратификации соглашений, заключенных в рамках Таможенного Союза. Так, в ноябре 2009 года были ратифицированы Соглашение стран ЕврАзЭС о правилах лицензирования в сфере внешней торговли товарами, а также Соглашение о порядке введения и применения мер, затрагивающих внешнюю торговлю товарами, на единой таможенной территории в отношении третьих стран.

Экономический кризис внес коррективы в планы России по вступлению во Всемирную торговую организацию. Если ранее это была одна из приоритетных задач во внешнеэкономической сфере, то во время кризиса 2008–2009 годов было заявлено, что Россия будет вступать в ВТО в рамках Таможенного Союза, совместно с Белоруссией и Казахстаном. Поскольку устав ВТО не предусматривает возможности вступления в нее международных организаций и подобных прецедентов за все время ее существования не было, представляется, что вступление России в эту организацию откладывается на неопределенный срок.

3.2.2. Наиболее актуальные проблемы и задачи, подлежащие решению

Торгово-промышленная палата Российской Федерации выступает за сбалансированное присутствие государственного регулирования в сфере внешней торговли. В частности, по мнению ТПП России, в законодательстве Российской Федерации должен присутствовать закрепленный в статье 28 Федерального закона «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» механизм предотгрузочной инспекции товара. Необходимость и эффективность работы данного механизма подтверждена вопиющим случаем, имевшим место совсем недавно – в январе 2010 года. Тогда органами таможенного контроля был предотвращен ввоз на территорию России замороженного мяса 35-летней давности.

Вместе с тем, при реализации механизма предотгрузочной инспекции важно не допустить возможных злоупотреблений со стороны государства, которые могли бы препятствовать внешнеторговой активности бизнеса.

Федеральный закон «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров» призван обеспечить применение эффективных средств защиты отечественных товаропроизводителей в конкурентной борьбе с иностранными товаропроизводителями и экспортерами. В этой связи, по мнению Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, негативно сказывается отсутствие специализированного федерального органа по проведению расследований в целях применения специальных защитных мер, антидемпинговых мер и компенсационных мер при ввозе товаров на таможенную территорию Российской Федерации. В настоящее время эти функции в числе других своих многочисленных функций выполняет Минпромторг России. Создание специализированного органа диктуется спецификой такой защиты и опытом других стран. Так, специальные защитные меры применяются, когда международные коммерческие сделки совершаются на принципах добросовестной торговли, т.е. при отсутствии вины продавца в гражданско-правовом понимании. Однако объективным результатом этих сделок при значительном объеме импорта является существенный ущерб отечественной промышленности в виде снижения прибыли, остановки производственных мощностей, роста увольнений персонала и других негативных экономических показателей. При демпинге и субсидировании экспорта, напротив, имеет место нарушение принципа добросовестной международной торговли.

По мнению ТПП России, представляется целесообразным учесть опыт такой высокоразвитой страны с рыночной экономикой – ведущего члена ВТО, как США. В США такие расследования проводит Комиссия международной торговли, действующая как независимый квазисудебный федеральный орган, созданный Конгрессом США.

Таможенный кодекс Российской Федерации, несмотря на его, несомненно, прогрессивный характер, не лишен недостатков. Наиболее существенными из них являются: отсутствие четко продуманной системы применения упрощенных таможенных процедур для добросовестных участников ВЭД; недостаточный учет специфики перевозки разными видами транспорта во внешней торговле; завышенные нормы обеспечения уплаты таможенных платежей; необходимость приведения Кодекса в соответствие с требованиями ВТО и Киотской конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур и сближения норм о международном транзите с регулированием в Европейском Союзе.

Следует отметить, что непоследовательный характер носят и меры по либерализации валютного регулирования. Дело в том, что экспорт машин и оборудования из России в отличие от развитых стран (да и многих развивающихся стран) является незначительным, что свидетельствует об отсталой промышленной структуре страны. Экспорт комплектного оборудования и строительные подрядные работы за рубежом связаны, по сложившейся в мире коммерческой практике, с необходимостью предоставлять рассрочку платежей на длительные сроки.

3.2.3. Предложения по совершенствованию законодательства

По мнению Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, в Федеральный закон «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» необходимо внести изменения, принимая во внимание необходимость должного учета прав и законных интересов российских предпринимателей – непосредственных участников внешнеторговой деятельности и их объединений.

Концептуально поправки в закон должны быть увязаны с целями промышленной политики, в частности, с целями инновационного пути развития, защиты приоритетных отраслей российской промышленности в течение переходного периода (до 10 лет).

В них следует отразить необходимость развития системы саморегулируемых организаций в области внешней торговли товарами, услугами и правами на интеллектуальную собственность.

В рамках новой редакции Федерального закона «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» следует восстановить положение об ежегодно уточняемых программах внешнеторговой деятельности с их утверждением одновременно с проектом государственного бюджета. Закон должен содержать правовой механизм поддержки экспорта. Экспорт должен быть переориентирован с сырьевого на промышленный высокотехнологичный экспорт с высокой степенью импортозамещения в отношении готовых изделий. В Законе должны содержаться положения, обеспечивающие эффективное функционирование системы государственного страхования и гарантирования российских экспортеров от политических и долгосрочных коммерческих рисков, обеспечивающие поддержку участия российских организаций в сооружении промышленных объектов за рубежом и расширения поставок комплектного оборудования, в том числе на основе межправительственных соглашений с предоставлением кредитов.

Следует рассмотреть вопрос о внесении дополнений в Закон Российской Федерации «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации», в рамках которых закрепить за российскими ТПП функцию проведения исследований рынков товаров и услуг, представления информации об импортных потребностях и экспортных возможностях, сведений о надежности торговых партнеров и инвесторов. Эти функции являются основными для торговых палат в странах с развитой рыночной экономикой.

Следует разработать Положение о единой системе внешнеторговой информации (о компаниях – потенциальных торговых партнерах, об экспортных возможностях и импортных потребностях, о конъюнктуре рынков товаров и услуг и т. д.), подлежащее утверждению Правительством Российской Федерации. Назрела необходимость создать такую систему, которая объединит информационные массивы федеральных и региональных органов исполнительной власти, зарубежных торговых представительств России и отечественных коммерческих структур, обеспечит доступ к ней заинтересованных участников внешнеэкономической деятельности, как российских, так и иностранных. Создание такой системы требуется и в соответствии с Соглашениями ВТО.

Для обеспечения применения эффективных средств защиты отечественных товаропроизводителей в конкурентной борьбе с иностранными товаропроизводителями и экспортерами надо разработать законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров». В нем следует предусмотреть создание специализированного федерального органа по проведению исследований в целях применения специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер при ввозе товаров на таможенную территорию Российской Федерации.

Нуждаются в уточнении нормы Таможенного кодекса Российской Федерации, связанные с периодическим временным декларированием при вывозе товаров за пределы таможенной территории России и конечным моментом «вывоза» для таможенных целей (подпункт 9 пункта 1 статьи 11). Необходимо определить понятие «лицо, осуществляющее грузовые операции в морском (речном) порту» (статья 78). В целях обеспечения соблюдения таможенного законо-

дательства следует наделить участников производства таможенного оформления определенными правами и обязанностями (пункт 1 статьи 59).

В статьях Кодекса, посвященных документам и сведениям, предоставляемым при международной перевозке разными видами транспорта, необходимо исключить избыточные сведения, не предусмотренные для перевозчиков международными договорами. Сведения о стоимости товара и его классификационном коде могут содержаться только во внешнеторговой сделке, например, договоре международной купли-продажи товара, и известны только сторонам сделки.

В договорах перевозки внешнеторговых грузов эти сведения не указываются, так как выходят за пределы регулирования договорных отношений между грузоотправителем, перевозчиком и грузополучателем. Предмет договора перевозки – оказание транспортной услуги по доставке груза в сохранности до места назначения.

С принятием Федеральных законов «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» и «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров» фактически перестал действовать Федеральный закон от 14 апреля 1998 года № 63-ФЗ «О мерах по защите экономических интересов Российской Федерации при осуществлении внешней торговли товарами». Логично было бы подготовить проект федерального закона о признании утратившим силу Закона № 63-ФЗ.

Кроме того, ТПП России считает необходимым при совершенствовании законодательства о внешней торговле: предусмотреть более эффективные технические барьеры в торговле, радикально упростить режим возврата НДС при экспорте товара, определить специальные меры господдержки отечественным предприятиям в торгах на капитальное строительство за рубежом, обеспечить открытость со стороны органов государственной власти при проведении консультаций с деловыми кругами, распространить режим деятельности особых экономических зон на всю сферу услуг и т.п.

Список проектов законодательных актов, подлежащих разработке и принятию:

№	Наименование	Состояние
1.	«О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» (в части установления правовых механизмов поддержки экспорта высокотехнологичной продукции)	требует разработки
2.	«О внесении изменений в Федеральный закон «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров» (в части создания специального органа по проведению расследований в целях применения специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер)	требует разработки
3.	«О внесении изменений в Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле» (в части закрепления мер валютного регулирования, направленных на поддержку экспорта готовой продукции)	требует разработки
4.	«О внесении изменений в Таможенный кодекс Российской Федерации» (в части уточнения отдельных его положений)	требует разработки

3.3. Законодательное обеспечение развития международного сотрудничества

3.3.1. Оценка ситуации и основные итоги работы ТПП России

Глобальный экономический кризис 2008–2009 годов заставил по-новому взглянуть на проблему международного сотрудничества в экономической сфере. Стало понятно, что для скорейшего выхода из кризиса мировому сообществу необходимо максимально сплотиться. Результатом углубления сотрудничества стали многочисленные экономические форумы, проводившиеся на протяжении 2009 года в формате так называемой «большой двадцатки».

Содействие интегрированию экономики России в мировую хозяйственную систему – одна из основных задач торгово-промышленных палат в нашей стране¹³. Торгово-промышленная палата Российской Федерации традиционно и по праву является ведущей предпринимательской структурой, обеспечивающей всемерное развитие торгово-экономических и научно-технических связей российских предпринимателей с предпринимателями зарубежных стран.

Позиция ТПП России всегда заключалась в том, что при всем своем масштабном потенциале современная российская экономика может эффективно развиваться лишь при активном взаимодействии с мировым рынком товаров и услуг. Того же требуют проводимые в стране рыночные преобразования. В свою очередь, правила игры на мировом рынке в условиях глобализации определяются ныне странами коллективно.

Вместе с тем, такая интеграция не должна быть самоцелью и осуществляться в ущерб национальным интересам России. К сожалению, в современной системе мирового разделения труда Россия занимает не самое почетное место всеобщего поставщика ресурсов. В этой связи необходимо определиться, нужна ли нам максимальная, всеобъемлющая интеграция в мировую экономику «здесь и сейчас» (своего рода «интеграция ради интеграции»), но в качестве бесправного сырьевого придатка и рынка сбыта для транснациональных корпораций, либо эта интеграция должна быть осторожной и взвешенной, но с прицелом на превращение России в недалеком будущем в передовую в технологическом отношении страну.

Мировой финансово-экономический кризис оказал воздействие и на международную деятельность ТПП России. Падение спроса на мировых и внутренних рынках, резкое ухудшение экономического положения и финансовые трудности предприятий, как в России, так и за границей, поставили перед Палатой новые задачи по активизации работы в области внешних связей в интересах содействия строительству инновационной диверсифицированной экономики в нашей стране. При этом особое внимание уделяется вопросам освоения новых рынков, увеличения экспорта готовой продукции, привлечения инвестиций и новых технологий.

ТПП России всегда выступала за развернутую и целевую, без политизированной спешки, подготовку России к членству в ВТО без ущерба для экономической безопасности страны, с учетом мнения и интересов российского бизнеса¹⁴.

С удовлетворением можно отметить, что переговорная позиция России о вступлении в ВТО корректировалась во многом благодаря взвешенной и влиятельной позиции системы торгово-промышленных палат.

Также ТПП России активно участвовала в процессе совершенствования законодательства с учетом норм и правил Всемирной торговой организации, который в нашей стране уже практически завершен, несмотря на то, что вступление России в эту организацию пока откладывается на неопределенный срок.

По итогам этой работы ТПП России совместно со Счетной палатой России опубликовали совместное издание «Российский бизнес в условиях ВТО»¹⁵, в котором выработаны реко-

13 См. пункт 1 статьи 3 Закона РФ от 07.07.1993 г. № 5340-1 «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации»

14 С Концепцией ТПП России о присоединении к ВТО можно ознакомиться по адресу: <http://www.tpprf.ru/ru/main/wto/mainpage/>

15 Российский бизнес в условиях ВТО. М.: Издательский дом «Финансовый контроль», 2007. 216 с.

мендации российским предпринимателям по решению задач, которые возникнут перед ними в условиях членства нашей страны в ВТО.

К числу важнейших задач, в решении которых ТПП России видит себя активным партнером государства, относятся:

- обеспечение участия бизнеса в реализации целей деятельности антитеррористических международных организаций;
- содействие совершенствованию деятельности существующих международных организаций, в том числе ООН, Всемирной торговой организации, Международного валютного фонда, Всемирного банка;
- ускорение процесса создания эффективных систем управления региональной экономической интеграцией; поиск и использование эффективных форм взаимодействия различных региональных интеграционных группировок при решении проблем развития глобального информационного производства;
- развитие сотрудничества международных и национальных объединений в рамках ЕврАзЭС и СНГ, в евразийском пространстве в целом.

Следует пристальное внимание уделить совершенствованию экспертно-правовых механизмов рассмотрения федеральных законов, направленных на ратификацию международно-правовых обязательств Российской Федерации. И здесь ТПП России не остается в стороне в силу предоставленных законом полномочий по проведению независимой экспертизы законопроектов.

В 2009 году ТПП России активно участвовала в **развитии процессов сотрудничества на пространствах СНГ и ЕврАзЭС**. Например, в Казани по инициативе торгово-промышленных палат России, Белоруссии, Казахстана и Украины состоялся форум «Развитие инновационного пространства СНГ. Роль и место торгово-промышленных палат стран Содружества». Участники обсудили пути повышения роли торгово-промышленных палат стран Содружества в вопросах совместного инновационного развития, координации усилий в интересах его научного, образовательного и кадрового обеспечения, проблемы формирования общего информационного пространства, трансферта технологий, охраны интеллектуальной собственности. Высказанные в ходе дискуссий предложения являются хорошей основой для наращивания межпалатского взаимодействия по указанным направлениям.

Особое внимание ТПП России уделялось **налаживанию связей с деловыми кругами Евросоюза и других стран Европы**. Одним из важнейших компонентов работы Палаты на этом направлении является доведение объективной хозяйственной информации о России до сведения деловых и общественных кругов Европы. Следует отметить рост в 2009 году числа посетителей специализированных семинаров и лекций по практическим аспектам ведения бизнеса в России.

Палата через свои загранпредставительства в текущем году оказывала реальное содействие проведению презентационных мероприятий территориальных ТПП и регионов за рубежом, некоторые из которых сопровождались выставками, представлением состоявшихся и планируемых проектов. Так, в январе 2009 года представительство ТПП России в Германии содействовало насыщенной деловой программе шести территориальных ТПП, участвовавших в выставке «Зеленая неделя». В конце октября 2009 года в Вене состоялось представление экономического потенциала Республики Татарстан. ТПП России приняла активное участие в мероприятиях в рамках программы ставших традиционными «Дней российских регионов» в Люксембурге. ТПП России и ТПП Парижа совместно активно работали по подготовке и проведению ежегодной Российско-Французской конференции по высоким технологиям и инновациям (июнь 2009 года, Ле Бурже).

В своей международной деятельности ТПП России уделяет большое внимание содействию привлечению иностранных инвестиций в экономику России, используя для этого возможности ее представительств за границей. На Инвестиционном форуме в Сочи в сентябре 2009 года самую большую группу участников (порядка 200 человек) представляла Германия. Представительством ТПП России в Германии была организована обширная рекламная компания данного форума в прессе и сети Интернет. Наряду с этим проводилась работа по содействию посещению регионов России иностранными бизнес-делегациями.

В целях развития связей предприятий России с компаниями Италии и Великобритании активно использовались потенциалы Итало-Российской (ИРТП) и Российско-Британской (РБТП) торговых палат. Так, 21 октября 2009 года в Конгресс-центре ТПП России прошел традиционно организуемый совместно с РБТП Российско-британский инвестиционный форум «Russia Talk». Важным событием российско-итальянского делового сотрудничества в 2009 году стала итальянская экономическая миссия в Россию в апреле 2009 года во главе с Министром экономического развития Италии Клаудио Скайола (около 400 компаний/организаций). ТПП России была одним из организаторов мероприятий в рамках пребывания миссии в России. В частности, в ЦМТ был проведен российско-итальянский бизнес-форум, в работе которого принял участие Председатель Правительства Российской Федерации В.В.Путин. На форуме был подписан ряд договоров и соглашений между предпринимательскими и деловыми структурами обеих стран.

Одним из приоритетных направлений международной деятельности ТПП России является **развитие сотрудничества с организациями деловых кругов США и Канады**. Палата проводила планомерную работу по решению этой задачи и добилась существенных результатов. Наложены связи с рядом американско-российских торговых палат и деловых советов, ориентирующихся на рынок нашей страны, в частности с Американско-Российской торговой палатой (г. Атланта), Американско-Российским Деловым Советом Среднеатлантических штатов (г. Филадельфия).

Получили дальнейшее развитие отношения ТПП России **с деловыми структурами стран Азии**.

Важным приоритетом в международной деятельности ТПП России является развитие связей с деловыми кругами КНР – стратегическим партнером России. Активно развиваются отношения с основной партнерской организацией в этой стране – Китайским Комитетом содействия развитию международной торговли (ККСРМТ), его территориальными подразделениями, а также московским представительством. Между ТПП России и ККСРМТ подписано Соглашение о сотрудничестве.

Палата принимала активное участие в организации и проведении ряда важных мероприятий в рамках национальных годов России и Китая.

Палата активно участвует в организации проводимых в КНР крупных выставочно-ярмарочных мероприятиях. Представительством ТПП России в Шанхае оказывается значительное содействие в организации российского участия во Всемирной выставке «ЭКСПО-2010».

Укрепляются традиционные контакты с японскими предпринимательскими и экономическими организациями. В переговорах особое внимание уделяется наращиванию инвестиционного взаимодействия между Россией и Японией, привлечению в российскую экономику высоких технологий, использованию японского опыта в переводе экономики на инновационный путь развития.

В целях создания более совершенной модели **торгово-экономического взаимодействия российских предприятий с партнерами из стран Латинской Америки** ТПП России содействовала участию российских деловых кругов во II Международном конгрессе «Развитие и интенсификация двусторонних отношений Российская Федерация – Доминиканская Республика (Санто-Доминго, февраль-март 2009 года), Российско-Колумбийском деловом семинаре в Боготе (апрель 2009 года), во II международном бизнес-форуме в Боливии (Ла-Пас, июль 2009 года). Проведен ряд мероприятий в Москве, в частности, презентация инвестиционного климата в Гватемале (март 2009 года), День российско-чилийских торгово-экономических и инвестиционных связей (июнь 2009 года), III Российско-Венесуэльский деловой форум (сентябрь 2009 года), презентация инвестиционного потенциала Доминиканской Республики (сентябрь 2009 года).

ТПП России предпринимала меры по активизации делового сотрудничества с объединениями бизнесменов **Австралии и Новой Зеландии**. В феврале 2009 года в Австралии (штат Виктория) начал работу внештатный представитель ТПП России.

Для объединения усилий и координации действий российских государственных и бизнес-структур на африканском направлении ТПП России выдвинула инициативу создания Координационного комитета по деловому сотрудничеству со странами Африки (к югу от Сахары), которая была реализована в июне 2009 года. В состав комитета вошли более 60 организаций и компаний различного профиля и всех категорий бизнеса.

Таким образом, в 2008–2009 годах ТПП России подтвердила свою важность в качестве одного из действующих лиц процесса налаживания экономического сотрудничества нашей страны с различными странами и регионами мира.

3.3.2. Наиболее актуальные задачи и проблемы, подлежащие решению

Правовая система России развивается не изолированно от правовых систем других стран и международных структур. Нарастающая интеграция требует решения двух взаимосвязанных задач. Первая – надлежит обеспечить более строгую и последовательную реализацию международно-правовых актов в российском законодательстве с учетом наших национальных интересов. Вторая – необходимо активизировать участие России в межгосударственных объединениях и международных организациях, в том числе в выработке и принятии их правовых актов с учетом лучших правовых решений отечественного законодательства. Решение этих задач будет способствовать гармоничному развитию России в мировом сообществе.

ТПП России уделяет внимание сохранению и развитию взаимовыгодного сотрудничества в рамках Содружества независимых государств. Активно действует Совет руководителей ТПП стран СНГ, причем в его работе принимает участие ТПП Латвии, страны-члена Евросоюза.

В настоящее время более 30 территориальных торгово-промышленных палат ведут интенсивную внешнеэкономическую деятельность со странами СНГ.

В 2010 году намечается проведение целого ряда совместных мероприятий по актуальным вопросам взаимодействия в Азербайджане, Армении, Белоруссии, Молдове, Таджикистане, Узбекистане, Украине.

Огромное значение имеет создание на рубеже XX–XXI веков **Евразийского экономического сообщества**, интеграционный потенциал которого может послужить основой для преодоления многих проблем, с которыми столкнулась Россия в процессе глобализации.

За годы существования ЕврАзЭС был принят целый комплекс международных договорно-правовых документов, направленных на формирование Таможенного Союза, реализацию других целей и задач интеграции. Определенная заслуга в этой деятельности принадлежит Межпарламентской Ассамблее ЕврАзЭС, в мероприятиях которой принимают участие и эксперты торгово-промышленных палат.

В июне 2008 года подписан Меморандум о взаимодействии между ТПП России и Секретариатом Интеграционного Комитета ЕврАзЭС.

Ближайшая перспектива правовой интеграции в рамках ЕврАзЭС предусматривает завершение формирования Таможенного Союза для Беларуси, Казахстана и России. Соответственно важнейшей задачей становится сближение таможенного законодательства всех членов Сообщества с учетом этой Концепции. Базовые документы, составляющие правовую основу Союза, являющегося одной из стадий высшей степени интеграции к созданию единого экономического пространства ЕврАзЭС, были одобрены на саммите организации в октябре 2007 года. Тем самым положено начало созданию первого по-настоящему действенного наднационального регулирующего тарифного органа на постсоветском пространстве.

В июне 2009 года был одобрен проект единого таможенного тарифа, который будет действовать на территории Таможенного Союза. Предполагается, что в 2010 году Таможенный Союз будет окончательно сформирован. Активно обсуждается проект Таможенного кодекса Таможенного Союза России, Белоруссии и Казахстана; ТПП России принимает непосредственное участие в работе над данным документом. Идет процесс ратификации соглашений, заключенных в рамках Таможенного Союза. Так, в ноябре 2009 года были ратифицированы, в частности, Соглашение о правилах лицензирования в сфере внешней торговли товарами, которым определяется порядок выдачи лицензий и разрешений на экспорт и (или) импорт товаров, к которым применяются запреты или ограничения на ввоз или вывоз государствами – участниками Таможенного Союза, Соглашение о порядке введения и применения мер, затрагивающих внешнюю торговлю товарами, на единой таможенной территории в отношении третьих стран.

В 2009 году было заявлено, что Россия, Белоруссия и Казахстан будут вступать в ВТО совместно, в рамках Таможенного Союза.

Наконец, на неформальном саммите ЕврАзЭС в г. Алма-Ата в декабре 2009 года было заявлено, что к 1 января 2012 года страны-члены Сообщества создадут единое экономическое пространство.

Интеграционным процессам в рамках ЕврАзЭС был посвящен круглый стол на тему: «Таможный Союз Беларуси, Казахстана и России. Достижения и перспективы», проведенный в сентябре 2009 года в ТПП России по инициативе Палаты. Итоги круглого стола единодушно признаны участниками полезными. Достигнута договоренность о проведении в 2010 году подобных дискуссий в регионах.

Не менее актуальными для Сообщества вопросами являются создание единого энергетического рынка и обеспечение эффективного водно-энергетического сотрудничества в Центральной Азии. С формированием энергетического рынка и урегулированием водно-энергетических проблем в Сообществе тесно связано решение вопросов экологической безопасности.

Широкий круг вопросов, в том числе по правовому обеспечению, предстоит решать в рамках ЕврАзЭС в социально-гуманитарной сфере. Уже подготовлена и получила положительную оценку специалистов Концепция согласованной социальной политики государств – членов ЕврАзЭС. На ее основе предстоит гармонизировать соответствующее законодательство.

Гармонизируя национальные законодательства, государства – члены ЕврАзЭС определяют практически равные правовые рамки, в которых предстоит разрабатывать экономическую политику этих государств. Но тактические принципы государственной политики реализуются в подзаконных актах национальных правительств. Это создает возможность для разной интерпретации гармонизированных законов со стороны органов исполнительной власти. Представляется, что одним из направлений правового сотрудничества должно стать согласование, хотя бы в какой-то мере, подзаконных актов стран ЕврАзЭС для более точной и синхронной реализации принятых законов.

Вместе с тем, несмотря на очевидные успехи в развитии интеграции государств ЕврАзЭС, еще очень слабо используется интеллектуальный ресурс Межпарламентской ассамблеи ЕврАзЭС. Постоянными комиссиями и экспертами тратится немало сил и энергии на разработку различных рекомендаций, методик, модельных законов. И хотя эти разработки одобряются и утверждаются на межгосударственном уровне, некоторые из них так и остаются невостребованными в законодательных процессах, в законотворческой практике отдельных государств Сообщества.

В то же время сам процесс разработки и принятия нормативных правовых актов МПА порой настолько замедлен, что они к моменту их принятия уже устаревают. В связи с этим под влиянием быстро изменяющихся экономических условий и политической ситуации государствами ЕврАзЭС принимаются национальные акты, отличные от модельных актов Межпарламентской Ассамблеи. ТПП России полагает, что активизация сотрудничества межгосударственных парламентских институтов с экспертными организациями, в том числе и торгово-промышленными палатами, может способствовать повышению эффективности и востребованности их работы.

Примером такого сотрудничества может служить участие ТПП России в разработке **Торгового кодекса ЕврАзЭС** – акта, представляющего очевидный интерес для предпринимательского сообщества. Данный документ призван унифицировать правовое регулирование отношений, возникающих между покупателями и продавцами (изготовителями) при продаже товаров (оказании услуг). В июле 2009 года ТПП России был проведен анализ проекта данного документа. Несмотря на то, что сама идея унификации норм, регулирующих отношения в сфере торговли, является достаточно разумной и актуальной, Торговый кодекс ЕврАзЭС в его нынешней редакции требует доработки.

3.3.3. Предложения по совершенствованию правового регулирования международного сотрудничества

Нормативное правовое регулирование в сфере международного сотрудничества сегодня, очевидно, отстает от потребностей бизнеса, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

В частности, требуют решения вопросы приграничного сотрудничества. В законодательстве они отражены лишь в части приграничной торговли в соответствии с Федеральным законом «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности».

Между тем, проект федерального закона № 75537-4 «О приграничном сотрудничестве» был внесен в Государственную Думу Советом Федерации еще в 2004 году. Проект направлен на регулирование правоотношений в сфере приграничного сотрудничества; создание благоприятных условий для устойчивого развития приграничных территорий; налаживание, развитие и укрепление взаимовыгодных и дружественных связей между Россией и сопредельными странами.

В законопроект впервые включены такие понятия, как приграничное сотрудничество, территория приграничного сотрудничества, участники приграничного сотрудничества, регион пограничной интеграции и сотрудничества и другие. Кроме того, в нем разграничиваются полномочия государственных органов власти и органов местного самоуправления применительно к осуществлению приграничного взаимодействия в различных сферах деятельности. Принятие законопроекта позволит восполнить существенный пробел в федеральном законодательстве, позволит установить правовые рамки осуществления приграничного сотрудничества, регламентировать деятельность всех его участников, а также унифицировать региональное законодательство и предоставить регионам равные права и возможности в успешной реализации приграничных контактов.

По законопроекту, однако, имеется отрицательный отзыв Правительства Российской Федерации. Проект был включен в примерную программу Государственной Думы для рассмотрения в ноябре 2007 года, но рассмотрение было перенесено на неопределенный срок.

3 декабря 2009 года в Государственной Думе состоялись парламентские слушания «О законодательном обеспечении приграничного сотрудничества в Российской Федерации». В рамках этого мероприятия имела место дискуссия о необходимости реанимировать законопроект «О приграничном сотрудничестве». Высказывались предложения о включении его в программу весенней сессии 2010 года. Однако никаких решений по данному вопросу принято не было. ТПП России неоднократно высказывалась за скорейшее принятие данного проекта закона.

Кроме того, необходимо отметить, что еще в 2002 году Россия ратифицировала Европейскую рамочную конвенцию о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей (ETS-106), которая предусматривает механизм и формы межгосударственного приграничного сотрудничества. Конвенция также ратифицирована странами-членами СНГ, которые являются членами Совета Европы (Азербайджан, Армения, Грузия, Молдова, Украина). В 2008 году были ратифицированы два дополнительных протокола к ней.

В рамках СНГ была принята Концепция развития межрегионального и приграничного сотрудничества. Во исполнение данной Концепции Исполкому СНГ поручено организовать согласование и внесение в установленном порядке проекта Соглашения о Совете по межрегиональному и приграничному сотрудничеству государств-участников СНГ. Указанный Совет призван выработать конкретные механизмы прямого взаимного сотрудничества органов государственного управления, местного самоуправления, юридических лиц, общественных организаций государств-участников СНГ.

ТПП России в рамках своих полномочий по реализации программ международного сотрудничества рекомендовала бизнес-сообществу соответствующих стран СНГ активизировать работу по практическому применению положений указанной Конвенции Совета Европы совместно с органами публичной власти (с использованием установленных механизмов согласования).

Целесообразно также, по мнению ТПП России, рассмотреть вопрос о необходимости разработки при участии ТПП России заинтересованных стран на основе указанной Конвенции аналогичной Евроазиатской конвенции (в рамках ЕврАзЭС) для создания правового механизма приграничного сотрудничества стран всего евроазиатского региона.

Список проектов нормативных правовых актов, подлежащих разработке и принятию:

№	Наименование	Состояние
1.	Торговый кодекс ЕврАзЭС	находится в стадии разработки
2.	Таможенный кодекс Таможенного Союза	находится на стадии разработки
3.	Евроазиатская конвенция о приграничном сотрудничестве	требует разработки
4.	№ 75537-4 «О приграничном сотрудничестве»	срок рассмотрения не определен

4. Вопросы трудового законодательства и пенсионной реформы

4.1. Вопросы трудового законодательства и социального партнерства в сфере труда

4.1.1. Оценка ситуации и основные итоги работы ТПП России

В период 2007–2009 годов ТПП России принимала активное участие в процессе совершенствования трудового законодательства. По наиболее актуальным для бизнеса законопроектам в профильные министерства и комитеты Государственной Думы направлялись экспертные заключения, вносились поправки, представители Палаты участвовали в рабочих группах по законопроектам Комитета Государственной Думы по труду и социальной политике, в обсуждении проектов нормативных правовых актов в рамках Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений (далее – РТК).

Среди основных результатов такой деятельности можно отметить участие ТПП России в обсуждении и доработке следующих федеральных законов и иных нормативных правовых актов.

1. Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 203-ФЗ «О внесении изменения в статью 145.1 Уголовного кодекса Российской Федерации». Первоначально, представители работодателей выступали против данного законопроекта, поскольку не могли согласиться с новой редакцией статьи 145-1 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ), предусматривающей ответственность за данные преступления. В первоначальном варианте из части 1 этой статьи предлагалось исключить указание на то, что невыплата заработной платы признается преступлением, только если выявлена и подтверждена корыстная или иная личная заинтересованность руководителя. Тем самым при невыплате заработной платы предусмотренная данной статьей уголовная ответственность для руководителя организации наступала бы почти автоматически, достаточно установить лишь наличие умысла (прямого или косвенного – ст. 25 УК РФ) с его стороны. В результате прошедших в РТК обсуждений Правительство Российской Федерации отказалось от предыдущего варианта законопроекта. Был предложен новый вариант, предусматривающий только повышение штрафных санкций за указанные правонарушения, который поддержан другими сторонами социального партнерства.

2. Проекты федеральных законов «О внесении изменения в Уголовный кодекс Российской Федерации» и «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (о введении уголовной и административной ответственности за воспрепятствование созданию или законной деятельности профессиональных союзов), разработанные ФНПР, не поддержаны ТПП России. В 2008–2009 годах направлялись заключения ТПП России на различные варианты данных проектов, представители Палаты принимали участие в их обсуждении на рабочей группе РТК. По результатам обсуждений законопроекты не поддержаны сторонами РТК. Первый из проектов – в связи с нечеткой формулировкой гипотезы предлагаемой статьи и отсутствием в материалах обоснования статистических данных о правонарушениях за последние годы. Второй проект не поддержан, так как в статье 5.27 КоАП РФ уже предусмотрена ответственность за аналогичные правонарушения.

3. Федеральный закон от 20 апреля 2007 года № 54-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О минимальном размере оплаты труда» и другие законодательные акты Российской Федерации» – представители ТПП России активно участвовали в обсуждении и доработке в рамках рабочей группы Комитета Государственной Думы по труду и социальной политике. Закон предусматривает повышение минимального размера оплаты труда (МРОТ) с 1 сентября 2007 года до 2300 рублей в месяц, определяет порядок установления размера минимальной заработной платы в субъекте Российской Федерации, а также устанавливает применение

МРОТ только для регулирования оплаты труда и определения размеров пособий по временной нетрудоспособности. При принятии закона учтены предложения Палаты:

- об установлении размера минимальной заработной платы в субъекте Российской Федерации отдельным региональным соглашением, а не законом субъекта Федерации;
- исключены положения проекта, разрешающие субъектам Российской Федерации устанавливать различный размер МРОТ для бюджетных организаций и иных организаций, финансируемых за счет собственных средств;
- исключен новый состав административного правонарушения, предусматривающий ответственность за установление и выплату заработной платы ниже установленного федеральным законом размера МРОТ. Вопрос повышения административной ответственности работодателя решен в виде повышения минимального размера административного штрафа в уже существующей статье 5.27 КоАП РФ, устанавливающей административную ответственность за нарушение законодательства о труде и об охране труда.

4. Федеральный закон от 19 июня 2000 года N 82-ФЗ «О минимальном размере оплаты труда» (об установлении с 1 января 2009 года МРОТ в сумме 4 330 рублей в месяц) – в целом поддержан ТПП России. При разработке закона планировалось, что тем самым МРОТ составит 96,8% от величины прожиточного минимума в среднем по Российской Федерации, и в дальнейшем будет поддерживаться на уровне не ниже прожиточного минимума. В связи с наступлением мирового экономического кризиса эта задача пока не реализована. Следует отметить, что повышение МРОТ до величины прожиточного минимума населения предусмотрено Генеральным соглашением между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством Российской Федерации на 2008–2010 годы, подписанным ТПП России в числе представителей стороны работодателей. Представители Палаты участвовали в консультациях социальных партнеров в РТК по вопросу установления МРОТ на уровне прожиточного минимума, направлялись предложения по законопроекту.

5. Федеральный закон «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» (устанавливающий особенности регулирования труда спортсменов и тренеров) – ТПП России участвовала в рабочей группе Комитета Государственной Думы по труду и социальной политике по доработке ко 2 чтению. Учтены предложения, касающиеся уточнения определений основных понятий закона, заключения трудовых договоров со спортсменами, временного перевода спортсмена к другому работодателю. Закон принят в согласованной социальными партнерами редакции и в целом поддержан ТПП России.

6. Федеральный закон от 22 июля 2008 года N 157-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации и статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (об особенностях применения отдельных положений Трудового кодекса Российской Федерации и разделении полномочий в сфере государственного управления охраной труда) – представители ТПП России участвовали в рабочей группе Комитета Государственной Думы по труду и социальной политике по доработке законопроекта ко 2 чтению. Закон принят в согласованной социальными партнерами редакции и поддержан ТПП России.

7. Федеральный закон от 24 июля 2008 года № 206-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» (о стандартах безопасности труда) установил обязательный к применению ряд стандартов Системы стандартов безопасности труда (ССБТ), ранее выведенных из сферы действия законодательства о техническом регулировании, юридический статус которых остался неопределенным. Тем самым ССБТ сохранены в уже сложившейся структуре правовых актов, содержащих государственные нормативные требования охраны труда. Представители Палаты участвовали в его рассмотрении в рамках Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений. Проект поддержан сторонами социального партнерства и ТПП России.

8. Федеральным законом от 22 июля 2008 года № 147-ФЗ «О внесении изменений в статью 3 Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации» и статью 23 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» реализовано давно высказывавшееся ТПП

России предложение о передаче трудовых споров из подсудности мировых судей в подсудность районного суда с целью повышения качества их рассмотрения. Проект поддержан ТПП России.

9. Федеральный закон от 3 июня 2009 года N 101-ФЗ «О ратификации Европейской социальной хартии (пересмотренной) от 3 мая 1996 года» также был поддержан ТПП России. Ратификация Хартии призвана обеспечить дополнительные гарантии защиты и развития социальных и экономических прав граждан Российской Федерации.

10. «Положение об особенностях направления работников в служебные командировки», утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации № 749 от 13 октября 2008 года, поддержано ТПП России. На проект положения в Минздравсоцразвития России направлялись замечания Палаты, которые полностью учтены в принятом постановлении.

4.1.2. Наиболее актуальные задачи и проблемы, подлежащие решению

В период 2010 – 2011 годов в сфере трудового законодательства, по мнению ТПП России, необходимо решение следующих вопросов:

1. Совершенствование трудового законодательства и иных непосредственно связанных с ним отношений, подготовка нормативных правовых актов, принятие которых предусмотрено Трудовым кодексом Российской Федерации (далее – ТК РФ).

Несмотря на внесение Федеральным законом от 30 июня 2006 года № 90-ФЗ значительных комплексных изменений в ТК РФ, сохраняет свою актуальность задача по его дальнейшему совершенствованию. После вступления в силу указанных изменений в ходе правоприменительной практики продолжают выявляться проблемы, связанные с практическим применением положений кодекса, необходимостью совершенствования понятийного аппарата, неоднозначным толкованием отдельных положений кодекса и расхождением с другими нормативными правовыми актами. Начавшийся в 2008 году мировой экономический кризис и основные направления долгосрочного социально-экономического развития страны на период до 2020 года, утвержденные распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р, обусловили необходимость перехода к более гибкому регулированию рынка труда. Полагаем, что при этом должна изменяться роль государственного регулирования от жесткой регламентации трудовых отношений к расширению договорной свободы сторон при сохранении базового уровня гарантий для работников и надзора со стороны государства за деятельностью работодателя.

ТПП России будет участвовать в этой работе в рамках Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений, в которую направляются для согласования наиболее значимые проекты законодательных и иных нормативных правовых актов в рассматриваемой сфере. Представители ТПП России также участвуют в работе сформированной с участием представителей сторон социального партнерства постоянно действующей рабочей группы Комитета Государственной Думы по труду и социальной политике по обобщению правоприменительной практики и подготовке предложений по дальнейшему совершенствованию трудового законодательства.

2. Разработка предложений по изменению действующего законодательства, направленных на учет особенностей рассмотрения индивидуальных и коллективных трудовых споров в досудебном и судебном порядке.

На протяжении последних лет активно обсуждаются идеи о создании специализированной трудовой юстиции путем поэтапного выделения из системы судов общей юрисдикции отдельной системы специализированных судов по трудовым спорам, разработки и последующего принятия в долгосрочной перспективе Трудового процессуального кодекса. Реализация данных предложений в полном объеме представляется чрезвычайно дорогостоящим мероприятием, требующим значительных дополнительных расходов из федерального бюджета, невозможным в существующей экономической ситуации в стране. Однако периодически обсуждение этих предложений возобновляется и в случае возвращения к работе над ними Комитета Государственной Думы по труду и социальной политике ТПП России планирует в ней участвовать.

3. Подготовка и реализация предложений, направленных на развитие рынка труда и повышение мобильности рабочей силы.

4. Разработка подходов к решению проблемы низкой заработной платы.

В Российской Федерации доля фонда оплаты труда (ФОТ) в ВВП составляет 29%, в развитых зарубежных странах доля ФОТ в ВВП превышает 50% при существенно более высоком среднедушевом ВВП (при этом ориентировочное минимальное соотношение оценивается в 45 – 50% ВВП). Из-за низкого уровня заработной платы в настоящее время она не выполняет присущей ей функции воспроизводства рабочей силы (даже с учетом части не учитываемой теневой заработной платы), стимулирования работника к высокопроизводительному и эффективному труду (имеется прямая зависимость между зарплатой и качеством труда). Кроме того, при низком уровне оплаты труда ограничены источники средств для реформирования системы обязательного социального и медицинского страхования; низкая покупательная способность населения ограничивает емкость внутреннего рынка, в результате объемы производства поддерживаются за счет экспорта сырья. Учитывая, что прожиточный минимум является уровнем физиологического выживания, значительным достижением является повышение с 1 января 2009 года МРОТ до 4 330 рублей в месяц и определение временного ориентира приближения МРОТ к прожиточному минимуму, который по планам Правительства Российской Федерации должен быть достигнут в 2011 году.

5. Совершенствование законодательства, направленного на развитие и повышения роли социально-партнерских отношений в сфере труда.

4.1.3. Предложения по совершенствованию трудового законодательства

1. Полагаем, что при совершенствовании ТК РФ необходимо обратить внимание на решение следующих проблем.

1.1. Следует устранить предусмотренные ТК РФ ограничения в выборе способа регулирования отдельных вопросов только коллективными договорами (соглашениями) или только локальными нормативными актами. В подавляющем большинстве случаев вид источника трудового права (коллективный договор либо локальный нормативный акт) не имеет принципиального значения, а ограничение возможности его выбора может рассматриваться как необоснованное ограничение предоставленных работодателю полномочий. Выбор между коллективным договором и локальным нормативным актом должен осуществляться не законодателем, а работодателем и его социальным партнером.

1.2. Следует предусмотреть более широкое распространение гибких форм занятости, альтернативных преимущественно существующему в настоящее время трудовому договору, заключаемому на неопределенный срок, в том числе:

- скорректировать установленный в законодательстве перечень оснований для заключения срочных трудовых договоров и введения гибких графиков работ (ст. 58, 59 ТК РФ);
- законодательно урегулировать особенности оформления трудовых отношений, связанных с развитием инновационной экономики – например, с использованием дистанционных рабочих мест, заемного труда и пр.;
- упростить излишне «зарегламентированный» и инерционный порядок переводов на другую работу в связи с изменением технологических или организационных условий труда (ст. 74 ТК РФ);
- дать четкое определение понятию «обособленного структурного подразделения организации».

1.3. Желательно сократить сроки и стоимость расторжения трудового договора по инициативе работодателя в связи с ликвидацией либо сокращением штата работников организации (индивидуального предпринимателя) (пп. 1, 2 ст. 81, 178 – 180 ТК РФ). В качестве варианта, возможно предоставление установленных ТК РФ гарантий в зависимости от стажа работы у данного работодателя. Например, действующее трудовое законодательство предусматривает предупреждение о предстоящем увольнении по указанным основаниям за 5 месяцев на всей

территории Российской Федерации, за 8 месяцев – для регионов Крайнего Севера и соответственно выплату заработной платы за эти периоды. В то время как в период экономического кризиса глубина планирования для организации может составлять 2–3 месяца.

1.4. Полагаем, что одновременно следует воссоздать систему обязательного страхования на случай потери работы, предусмотреть различные варианты социального страхования, в том числе для работников с заработной платой, превышающей 415 тыс. рублей в год.

1.5. Представляется целесообразным рассмотреть вопрос о выведении из сферы действия трудовых отношений руководителей организации.

1.6. Требуется корректировка формулировка, предусматривающая «**аннулирование** трудового договора» в случае, если работник не приступил к работе в день начала работы, указанный в трудовом договоре; следует также уточнить, в какой форме производится аннулирование трудового договора, каким образом оформляется.

1.7. Нуждается в урегулировании вопрос о порядке увольнения работника в случае его длительного отсутствия на работе по неизвестным причинам (статьи 83 и 84.1 ТК РФ).

1.8. Отсутствует определенность в вопросах о подсудности и порядке рассмотрения трудовых споров работников, являющихся иностранными гражданами, с российскими организациями или российских граждан с иностранными юридическими лицами, а также применения трудового законодательства к трудовым отношениям с иностранными гражданами, работающими в представительстве иностранного юридического лица на территории Российской Федерации. Очевидно, следует закрепить порядок, когда российское трудовое законодательство применяется к трудовым отношениям, возникшим на территории России. В случаях, когда иностранный гражданин работает в филиале или представительстве иностранной компании, сторонам трудового договора должно быть предоставлено право выбора законодательства, подлежащего применению.

1.9. Следует уточнить положения ТК РФ, определяющие состав минимального размера оплаты труда, в связи с возникшей неопределенностью в вопросе о возможности установления тарифных ставок (должностных окладов) ниже МРОТ (после вступления в силу с 1 сентября 2007 года Федерального закона от 20.04.2007 г. № 54-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О минимальном размере оплаты труда»).

1.10. Положения ТК РФ, регулирующие отдельные вопросы социального партнерства в сфере труда, следует привести в соответствие с решениями МОТ, международными трудовыми стандартами (Конвенциями МОТ № 87 «О свободе ассоциаций и защите права на организацию», № 98 «О применении принципов права на организацию и на ведение коллективных переговоров»).

Для этого требуется внесение изменений в ряд статей ТК РФ (статьи 29, 31, 37, 45, 372, 399 и 410), направленных на обеспечение более полного представительства работников и работодателей при согласовании их интересов. Это позволит устранить внутренние противоречия между фактическим монопольным положением больших по совокупной численности профсоюзов представлять интересы работников в социальном партнерстве и принципами социального партнерства о полномочности представителей сторон и учете их интересов в соответствии с профессиональной спецификой, особыми условиями труда и профессиональными рисками отдельных категорий работников.

2. Разработка предложений по изменению действующего законодательства, направленных на учет особенностей рассмотрения индивидуальных и коллективных трудовых споров в досудебном и судебном порядке.

Следует отметить, что для учета процессуальных особенностей рассмотрения трудовых споров принятие Трудового процессуального кодекса не является обязательным. Они могут быть учтены путем внесения отдельных изменений в ГПК РФ, ТК РФ, а также закрепления в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации по вопросам применения судами законодательства при разрешении трудовых споров.

Предусмотренный Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации (ГПК РФ) порядок рассмотрения и разрешения гражданских дел в судах общей юрисдикции ориентирован на споры, возникающие из материально-правовых отношений, характеризующих-

ся равенством субъектов этих отношений, независимостью и самостоятельностью в принятии ими решений, влияющих на становление, развитие и содержание правоотношений. В отличие от субъектов гражданского правоотношения субъекты трудового правоотношения экономически неравноправны, в их отношениях присутствуют элементы административного влияния одной стороны на другую. Все это обуславливает объективную потребность законодательного закрепления особенностей процедуры рассмотрения и разрешения трудовых споров, которые должны быть направлены на:

- учет особенностей трудового законодательства при рассмотрении трудовых споров;
- более быстрое и качественное рассмотрение трудовых споров;
- обеспечение юридического равенства работника и работодателя путем установления для работника дополнительных гарантий;
- учет принципов социального партнерства при разрешении трудовых споров;
- стимулирование сторон к урегулированию возникших разногласий до передачи трудового спора на рассмотрение суда.

Так, например, в отношении работников, свидетельствующих против работодателя в процессе рассмотрения конкретного трудового дела, могут быть установлены в ТК РФ дополнительные материальные гарантии защиты их трудовых прав. Наряду с этим следует установить право работника не свидетельствовать против работодателя (его представителя).

На досудебном этапе разрешения индивидуальных трудовых споров может стать эффективным применение трудового арбитража, аналогичного используемому при разрешении коллективного трудового спора.

Действующий досудебный порядок разрешения коллективного трудового спора, предусмотренный трудовым законодательством, целесообразно сохранить, поскольку посредством примирительных процедур он выполняет свою главную задачу – побуждение сторон к принятию взаимоприемлемого решения.

3. Подготовка и реализация предложений, направленных на развитие рынка труда и повышение мобильности рабочей силы.

3.1. В настоящее время сокращение численности трудоспособного населения, обусловленное демографической ситуацией, компенсируется за счет высвобождения значительного числа работников под влиянием мирового экономического кризиса. Вместе с тем в долгосрочной перспективе это может стать сдерживающим фактором для поступательного развития отечественной экономики (за 2007–2020 годы ожидается сокращение численности трудоспособного населения более чем на 10 процентов). К тому же, учитывая глобализацию экономики и существующие негативные демографические тенденции в западноевропейских странах, Российская Федерация будет вынуждена конкурировать за квалифицированную рабочую силу на международном рынке труда. Это делает актуальной подготовку и реализацию предложений, направленных на развитие рынка труда и повышение мобильности рабочей силы.

Важным источником пополнения рынка труда может стать внешняя трудовая миграция. Для придания этому процессу контролируемого и планомерного характера Российская Федерация, прежде всего, должна ориентироваться на трудовых мигрантов из числа соотечественников, проживающих за рубежом, создавать благоприятные условия для трудоустройства обучающихся в России иностранных студентов, а также определить приоритеты в отношении стран, из которых привлекаются иностранные работники, их возрастного и профессионального состава, требований к квалификации.

Для устранения проблем, препятствующих привлечению в Россию иностранных граждан, являющихся высококвалифицированными специалистами (далее – ВИС), ТПП России предлагает:

- а) предусмотреть единый упрощенный порядок привлечения ВИС, въезжающих в Российскую Федерацию на основании визы и в порядке, не требующем ее получения;
- б) отказаться от привлечения ВИС в пределах квоты, (для лиц, въезжающих в Российскую Федерацию на основании визы и в порядке, не требующем ее получения), т.к. обязательным условием их привлечения должно являться заключение службы занятости об отсутствии возможности трудоустройства на указанные рабочие места российских граждан;

- в) сократить перечень процедур и согласующих ведомств для оформления разрешения на работу;
- г) предусмотреть оформление визы и разрешения на работу не на один год, а на срок заключенного трудового договора (до 3 лет), виза в этом случае должна оформляться многократная;
- д) в отношении ВИС, привлекаемого для работы в нескольких субъектах Российской Федерации, следует отменить ограничение, предусматривающее возможность работы только в одном субъекте Российской Федерации;
- е) увеличить срок деловых командировок иностранных работников за пределы региона, в котором выдано разрешение на работу;
- ж) изменить процедуру медицинского освидетельствования, которое должно проводиться до получения разрешения на работу, независимо от срока, на который оформляется разрешение (за не предоставление таких документов в месячный срок аннулируется большое число уже выданных разрешений);
- з) уточнить критерии отнесения к ВИС и порядок подтверждения квалификации;
- и) увеличить срок действия визы с целью поездки «техобслуживание» с 3 месяцев до 1 года в зависимости от срока заключенного контракта для пребывания на территории России работников иностранных юридических лиц (производителей или поставщиков) выполняющих монтажные (шеф-монтажные) работы, сервисное и гарантийное обслуживание, а также послегарантийный ремонт поставленного технического оборудования;

Практика свидетельствует, что монтажные работы сложного оборудования могут производиться в течение, например, 2 лет. В этом случае иностранная компания-поставщик оборудования закладывает дополнительные расходы по отъезду на родину каждые 3 месяца и возвращению в Россию работников, осуществляющих монтаж оборудования, в стоимость контракта на поставку оборудования. Стоимость авиабилетов и прочих расходов по перемещению людей может составлять значительные суммы. Таким образом, за искусственно возведенный административный барьер приходится расплачиваться отечественным предприятиям.

- к) разрешить осуществлять трудовую деятельность в Российской Федерации без оформления разрешения на работу иностранным гражданам – работникам представительств иностранных юридических лиц (в пределах численности, согласованной с аккредитующим органом при аккредитации представительства). На рассмотрении Государственной Думы находится соответствующий законопроект № 211113-5 «О внесении изменений в статью 13 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», который поддерживается ТПП России.

3.2. Серьезной проблемой продолжает оставаться нелегальная трудовая деятельность иностранных граждан в России. В целях урегулирования трудовой деятельности в Российской Федерации и противодействия нелегальной миграции иностранных граждан из стран СНГ (въезжающих в порядке, не требующем получения визы) ФМС России разработан проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», Налоговый кодекс Российской Федерации и Бюджетный кодекс Российской Федерации». Законопроект рассмотрен на рабочих группах и на заседании РТК и в основном поддержан стороной работодателей. Вместе с тем при его доработке необходимо учесть ряд предложений, в частности:

- а) исключить требование о раздельном ведении бухгалтерской отчетности по оплате труда работников, являющихся иностранными гражданами и гражданами Российской Федерации;
- б) исключить обязанность работодателя по информированию органов исполнительной власти о предоставлении иностранным работникам отпусков без сохранения заработной платы;
- в) патент, приобретаемый иностранными гражданами, работающими по трудовому и гражданско-правовому договору у физических лиц, должен выполнять роль налога на вмененный доход; в законопроекте следует предусмотреть, что у его обладателя патент покрывает все обязательства по налогам и обязательным платежам, а у работодателя – физического лица налоговых обязательств не возникает;

г) определить порядок осуществления частичной занятости на нескольких работах одновременно иностранными работниками, приобретающими патент.

3.3. Повышению мобильности рабочей силы должно способствовать законодательное урегулирование возможности найма работодателями так называемых «заемных работников» или «предоставляемого персонала» на непродолжительный срок (от нескольких дней до нескольких месяцев) через частные кадровые агентства или другую организацию. Российское законодательство до настоящего времени не определило своей позиции по этому вопросу, хотя упоминание «предоставляемого персонала» в статьях 255, 264 Налогового кодекса Российской Федерации практически легализовало подобные договоры и они получили широкое распространение. Обсуждались предложения о реализации этой идеи в виде гражданско-правовых договоров предоставления персонала. Учитывая не только гражданско-правовой характер, но и в значительной степени трудо-правовой характер таких договоров, было бы желательно отразить особенности регулирования труда и гарантии «заемных работников» или «предоставляемого персонала» в отдельной главе ТК РФ либо выделить в отдельный федеральный закон. Представляется, что в данном случае следует рассматривать возможность договорного оформления отношений по предоставлению персонала, определяющего особенности договоров между частным агентством занятости (или третьей организацией, предоставляющей персонал) и организацией-пользователем, между предоставляемым (временным) работником и агентством, а также между работником и организацией-пользователем. Подобная форма трудоустройства позволит создать рынок гибкой рабочей силы, то есть временного персонала, работающего для выполнения определенных проектов.

Благодаря этому работодатели смогут успешно решать одновременно несколько задач:

- замещения работников невысокой и/или средней квалификации, временно отсутствующих ввиду отпуска или по болезни;
- обеспечения бесперебойного функционирования предприятий за пределами обычного рабочего времени (по ночам, в выходные и праздничные дни);
- возможность оперативно реагировать на повышение или снижение спроса на продукцию (работы, услуги) данного работодателя, что особенно актуально для нестабильных периодов в развитии экономики, когда резкий подъем может непредсказуемо смениться столь же резким спадом, что повлечет за собой необходимость в немедленном увеличении, или, наоборот, уменьшении, количества работающих без дополнительных затрат, связанных с набором или сокращением постоянных работников по экономическим причинам.

В целях защиты интересов граждан, пользующихся услугами частных служб (агентств) занятости и трудоустройства, возникает необходимость в законодательном урегулировании деятельности агентств.

4. Разработка подходов к решению проблемы низкой заработной платы.

4.1. Один из путей изменения ситуации – совершенствование систем оплаты труда работников бюджетной сферы с целью сближения среднего размера оплаты труда бюджетников с размерами заработной платы, сложившимися во внебюджетной сфере.

4.2. Другой путь заключается в развитии коллективно-договорного регулирования.

Последнее представляется наиболее перспективным, тем более что Федеральным законом от 20.04.2007 г. № 54-ФЗ предусмотрен механизм установления более высокого размера минимальной заработной платы в рамках региональных трехсторонних соглашений. Такой подход позволяет учесть положение и особенности экономического развития отдельных субъектов Российской Федерации, согласовать интересы всех сторон социального партнерства.

4.3. Наряду с этим депутатами Государственной Думы регулярно вносятся законодательные инициативы, направленные на реализацию положений статьи 421 ТК РФ, в соответствии с которой порядок и сроки поэтапного повышения МРОТ до размера прожиточного минимума трудоспособного населения, устанавливаются федеральным законом, а также на формирование механизма, гарантирующего в дальнейшем поддержание МРОТ на достигнутом уровне. Однако с учетом экономической ситуации и затрат на повышение заработной платы работникам орга-

низаций, финансируемых за счет соответствующих бюджетов, данные инициативы, как правило, не находят поддержки у Правительства Российской Федерации. Одним из существенных недостатков подобных законопроектов является отсутствие механизма индексации, не допускающего снижения достигнутого соотношения МРОТ и величины прожиточного минимума.

4.4. В течение последних лет в Государственную Думу неоднократно вносились законопроекты о введении гарантированной государством минимальной почасовой заработной платы, которая при отработке работником месячной нормы рабочего времени не должна быть меньше прожиточного минимума трудоспособного населения. Предложения о введении минимальной почасовой заработной платы вызывают возражения по следующим основаниям.

Введение минимальной почасовой заработной платы предусматривает существование двух федеральных гарантий по оплате труда (в виде МРОТ) и минимальной почасовой заработной платы), не связанных друг с другом и различных по размеру. Это создаст сложности для правоприменителя и повлечет значительные изменения в трудовом законодательстве. Одновременно с таким законопроектом должны быть подготовлены изменения в действующее законодательство, предусматривающие не только закрепление новой гарантии по оплате труда, но и разграничивающие случаи ее применения наряду с уже существующей (МРОТ). Однако таких предложений законодательные инициативы о введении минимальной почасовой заработной платы не содержат.

Кроме того, не ясно, в каком направлении в рассматриваемом случае будет трансформироваться право не полностью занятого работника на отдых, включая отпуск: необходим ли он работнику, занятому на несколько часов в день, в таком же объеме, как полностью занятому работнику; как быть с работниками с ненормированным рабочим днем и т.п. Неполная занятость работников в связи с введением минимальной почасовой заработной платы приведет к увеличению числа безработных и социальной незащищенности этой категории работников. Неизбежно встанет вопрос о необходимости трудоустройства, обеспечения пособиями по безработице не полностью занятых работников, а это – дополнительные бюджетные расходы.

Помимо этого Трудовой кодекс (статья 157) предусматривает ответственность работодателя за простой. В зависимости от наличия вины работодателя в возникновении простоя он обязан оплатить это время в размере не менее чем от 2/3 тарифной ставки до 2/3 среднего заработка. В случае принятия закона неполная занятость будет расцениваться как простой по вине работодателя с последующей его ответственностью.

На настоящий момент введение минимальной почасовой заработной платы обещает больше вопросов и проблем в трудовом законодательстве, чем ответов и положительных моментов.

5. Совершенствование законодательства, направленного на развитие и повышения роли социально-партнерских отношений в сфере труда.

Социальное партнерство, его органы должны быть не только средством реализации уже сформированной социальной политики, но и вырабатывать основные ее положения. Необходимым для этого условием является реализация на практике положений трудового законодательства и соглашений, предусматривающих участие соответствующих комиссий по регулированию социально-трудовых отношений, социальных партнеров в разработке и принятии нормативных правовых актов в сфере труда.

В целях совершенствования правовой базы социального партнерства очевидно потребуется:

а) внесение изменений в Федеральный закон от 01.03.1999 г. № 92-ФЗ «О Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений» в части:

- закрепления взаимосвязи российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений (РТК) с трехсторонними комиссиями других уровней, обеспечение поступления информации о деятельности органов системы социального партнерства «сверху вниз» и «снизу вверх»;
- уточнения подходов к формированию стороны общероссийских объединений работодателей в РТК (принципов, порядка формирования, ротации представителей в РТК) в новых условиях, связанных с завершением 1 ноября 2007 года переходного периода, предоставленного Федеральным законом от 27.11.2002 № 156-ФЗ «Об объединениях работодателей»;

б) внесение изменений в Федеральный закон от 27.11.2002 г. № 156-ФЗ «Об объединениях работодателей», направленных на устранение отдельных редакционных неточностей, вызывающих различные толкования, более точного определения объединений работодателей различного уровня, их структуры, ответственности и требований по представительству к некоторым из них.

После завершения 1 ноября 2007 года переходного периода, предоставленного Федеральным законом «Об объединениях работодателей» (далее – Закон) организации, созданные до вступления в силу Закона, не приведшие до окончания переходного срока свои учредительные документы в соответствие с требованиями Закона, уже не вправе осуществлять функции объединения работодателей. Это относится и к ТПП России, являющейся некоммерческой организацией в форме торгово-промышленной палаты (ТПП), которая не может одновременно стать некоммерческой организацией в форме объединения работодателей и, следовательно, привести свои учредительные документы в соответствие с Законом. В качестве возможных вариантов участия организаций (таких, как ТПП) в социально-партнерских отношениях можно рассматривать членство в одном из объединений работодателей (в качестве работодателя) либо учреждение объединения работодателей на членской базе организации и вступление в его члены. Это позволит реализовывать в новых условиях определенные в Законе «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации» цели и задачи ТПП по содействию урегулированию отношений предпринимателей с их социальными партнерами.

Список проектов законодательных актов, подлежащих разработке и принятию:

№	Наименование	Состояние
1.	«О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации»	требует разработки
2.	№ 308942-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», Налоговый кодекс Российской Федерации и Бюджетный кодекс Российской Федерации»	разработан Правительством Российской Федерации
3.	«О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации (в части приведения норм трудового права по совершенствованию регулирования социального партнерства в соответствии с решениями Международной организации труда)»	разрабатывается Правительством Российской Федерации
4.	№ 211113-5 «О внесении изменений в статью 13 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (в части предоставления возможности для осуществления в Российской Федерации трудовой деятельности без получения разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства – работникам представительств иностранных юридических лиц в пределах согласованной численности таких представительств)	дата рассмотрения не определена
5.	«О частных службах (агентствах) занятости и трудоустройства»	требует разработки
6.	проект федерального закона, регулирующий особенности труда и гарантии «заемных работников»	разрабатывается Комитетом Государственной Думы по труду и социальной политике
7.	проект федерального закона о внесении изменений в Федеральный закон «О Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений»	требует разработки
8.	проект федерального закона о внесении изменений в Федеральный закон «Об объединениях работодателей»	разрабатывается ООР РСПП

4.2. Вопросы пенсионной реформы¹⁶

4.2.1. Оценка ситуации и основные итоги работы ТПП России

В настоящее время законодательная база пенсионной реформы в России в основном сформирована и включает Федеральные законы «Об основах обязательного социального страхования» (1999), «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» (2001), «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (2001), «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» (2001), «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации» (2002), «О негосударственных пенсионных фондах» (1998), «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений» и «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений» (2008).

Начиная с 2002 года, пенсионное обеспечение граждан производится уже на основании принятых в 2001–2002 годах законодательных актов о реформировании системы пенсионного обеспечения, определивших основные позиции создания инфраструктуры пенсионной системы, модификацию распределительной модели пенсионного обеспечения и формирование накопительной составляющей пенсионной системы, основанной на персонифицированном учете пенсионных прав застрахованных лиц. За прошедший с начала реформирования пенсионной системы период подготовлен и принят большой массив нормативных правовых актов, необходимых для ее реализации. В то же время в названные законы вносились многочисленные и подчас довольно радикальные изменения, что свидетельствует о непоследовательности государственной социальной политики в этой сфере. В частности, следует отметить изменение с 1 января 2005 года тарифов страховых взносов на обязательное пенсионное страхование при сохранении общего размера отчислений в Пенсионный фонд Российской Федерации (далее – ПФР) и исключение формирования накопительной части трудовой пенсии для застрахованных лиц средних возрастов. Эти решения за прошедший период повлекли увеличение дефицита бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации, общие потери которого составили 3,3 триллиона рублей. Поэтому с 1 января 2010 года вступили в силу очередные кардинальные изменения в системе обязательного социального страхования (федеральные законы от 24 июля 2009 года N 212-ФЗ и N 213-ФЗ), предусматривающие переход от налогового к страховому принципу формирования доходов системы обязательного социального страхования, объединение базовой части трудовой пенсии со страховой частью и их финансирование за счет взносов на обязательное пенсионное страхование, увеличение приобретенных до 2002 года пенсионных прав и соответственно рост с 1 января 2011 года на 8% совокупной ставки взносов на обязательное пенсионное страхование.

Следует отметить, что представители ТПП России принимали активное участие в обсуждении федеральных законов N 212-ФЗ и N 213-ФЗ в рамках Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений, мероприятий, проходивших в Государственной Думе и на площадке Палаты. На проекты указанных законов в Комитет Государственной Думы по труду и социальной политике направлено заключение ТПП России, подготовлены и внесены поправки, которые не были поддержаны. ТПП России не поддержала принятие указанных законов. От имени ТПП России на имя руководства фракции «Единая Россия» в 2009 году направлено обращение с предложением разработать ряд поправок, направленных на снижение финансовой нагрузки на малый и средний бизнес, возникающей в связи с принятием законов.

¹⁶ При написании раздела использованы предложения НПФ «Торгово-промышленный пенсионный фонд»

ТПП России поддержала принятие Федерального закона от 18 июля 2009 года N 182-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О негосударственных пенсионных фондах» и Федеральный закон «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации», направленного на расширение инструментов для инвестирования средств пенсионных накоплений, повышение эффективности от их инвестирования, а также на развитие и уточнение нормативно-правовой базы для формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений. В Комитет Государственной Думы по финансовому рынку направлялось заключение Палаты. В Законе учтены предложения о смягчении ограничений, предъявляемых к структуре инвестиционного портфеля управляющей компании, содержащиеся в разработанном ТПП России в 2008 году законопроекте, который направлялся в Минэкономразвития России и Минздравсоцразвития России.

4.2.2. Наиболее актуальные задачи и проблемы, подлежащие решению

Необходимо отметить, что последние изменения законодательства (федеральные законы от 24 июля 2009 года N 212-ФЗ и от 24 июля 2009 года N 213-ФЗ), связанные с переходом от единого социального налога (ЕСН) к страховым взносам и совершенствованием пенсионной системы, сохраняют проблемы, без решения которых невозможно создать эффективную систему обязательного социального страхования и обеспечить высокий уровень социальной защиты населения от различного рода социальных рисков.

Во-первых, в рамках существующей пенсионной системы до настоящего времени не удалось обеспечить приемлемый уровень возмещения утраченного заработка застрахованных лиц, долгосрочную финансовую устойчивость системы и способствовать созданию механизмов социальной защиты граждан, отвечающих требованиям рыночной экономики.

На решение проблемы нарастающего дефицита пенсионной системы, покрываемого за счет дотаций из федерального бюджета, и увеличение в перспективе коэффициента замещения до 40 % направлены федеральные законы N 212-ФЗ и N 213-ФЗ. Основные положения законов предусматривают переход с 1 января 2010 года от налогового (ЕСН) к страховому принципу формирования доходов системы обязательного социального страхования, на котором давно настаивали работодатели и их социальные партнеры – профсоюзы. При этом с 1 января 2011 года на 8% возрастет общая ставка взносов на обязательное социальное страхование. Ожидается, что это приведет к увеличению доли «теневой заработной платы» и соответственно может повлечь дефицит бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации (ПФР). Предусмотренные последними новациями изменения еще больше усиливают распределительный характер пенсионной системы. Все это создаст дополнительные проблемы на пути достижения и удержания на нужном уровне коэффициента замещения, и, очевидно, потребует корректировки указанных федеральных законов.

Во-вторых, две из трех сторон социального партнерства в сфере труда – работники и работодатели фактически не участвуют в управлении системой обязательного пенсионного страхования, установлении тарифов страховых взносов в ПФР, размеров страховых пособий и выплат, чему способствует и законодательно не урегулированный статус ПФР.

В-третьих, в финансовой сфере обязательного социального страхования, не определены принципы распределения нагрузки страховых платежей между работодателями, работниками и государством, чем обусловлена ее несбалансированность и, как следствие, периодические концептуальные изменения в системе обязательного социального страхования (изменения, предусмотренные принятыми в 2009 году федеральными законами N 212-ФЗ и N 213-ФЗ, уже третьи с момента начала реализации пенсионной реформы в 2002 году).

Полагаем, что эти вопросы требуют законодательного урегулирования.

Для создания стабильной и эффективной отечественной пенсионной системы представляется необходимым найти пути решения следующих проблем, негативно сказывающихся на ее развитии:

- сохранение распределительной пенсионной системы и увеличение удельного веса базового размера пенсии в структуре трудовой пенсии, сохраняющего функции государственного социального пособия и не связанного с размерами отчислений страховых взносов за работника и утраченным им заработком;
- отсутствие профессиональных пенсионных систем (благодаря этому расходы, связанные с досрочным выходом на пенсию, оплачивает государственная пенсионная система за счет снижения уровня пенсий остальных пенсионеров; при этом следует учитывать, что примерно каждый четвертый пенсионер выходит на пенсию досрочно);
- низкий уровень коэффициента замещения;¹⁷
- отсутствие заинтересованности работодателя и самого работника в формировании будущих пенсий, а также отсутствие солидарной ответственности работника и работодателя по уплате страховых взносов;
- недостаточное использование потенциала негосударственных институтов в пенсионном страховании, чему препятствует, в том числе, неблагоприятная и неэффективная система налогообложения субъектов негосударственного пенсионного обеспечения;
- низкая доходность от инвестирования средств пенсионных накоплений застрахованных лиц.

Полагаем, что основной задачей пенсионной реформы должно стать формирование финансово устойчивой пенсионной системы, функционирующей на основе страховых принципов, обеспечивающей приемлемый уровень замещения заработка, утраченного работником при выходе на пенсию, и приближение этого уровня к международным нормам (коэффициент замещения среднего заработка средней пенсией должен быть не менее 40%), создание механизмов солидарной ответственности и экономической заинтересованности работника и работодателя в уплате страховых взносов, а также в участии в негосударственном пенсионном обеспечении на добровольных началах.

В связи с изложенным в ходе уточнения нормативной правовой базы проводимой пенсионной реформы полагаем целесообразным реализовать следующие положения, предусматривающие:

- 1) успешный переход к страховым взносам на обязательное пенсионное страхование, являющихся самостоятельным платежом (а не налоговым вычетом из ЕСН), при этом страховые тарифы взносов должны формироваться на основании актуарных расчетов, исходя из достаточности средств пенсионного страхования для обеспечения установленного уровня коэффициента замещения;
- 2) выведение из состава трудовой пенсии по старости базового размера страховой части трудовой пенсии с приданием ей статуса государственного социального пособия, финансируемого за счет средств государственного бюджета, либо исчисление ее в зависимости от размера отчислений страховых взносов за работника и утраченного им заработка;
- 3) создание профессиональных пенсионных систем (ППС) для финансирования досрочных пенсий, выплачиваемых застрахованным лицам в связи с особыми условиями труда (переход на финансирование за счет средств ПСС должен осуществляться постепенно);
- 4) участие в финансировании системы обязательного пенсионного страхования, как работодателей, так и работников (путем уплаты взносов на обязательное социальное страхование);
- 5) меры, направленные на устойчивое развитие управляющих компаний и негосударственных пенсионных фондов, для чего:
 - для управляющих компаний, в отношении которых граждане самостоятельно сделали выбор по инвестированию средств пенсионных накоплений по обязательному пенсионному страхованию, ввести требование о соотношении собственного имущества (уставного капитала) и привлеченных средств пенсионных накоплений, включая начисленный на них инвестиционный доход в соотношении не менее 1 к 10;

¹⁷ В 2008 году в Российской Федерации коэффициент замещения составил 24,8 %, в соответствии с международными нормами коэффициент замещения (соотношение среднего размера трудовой пенсии и номинальной среднемесячной заработной платы) должен быть не менее 40%

- установить требования к минимальному количеству участников фонда;
 - в целях укрупнения негосударственных пенсионных фондов предусмотреть процедуру передачи средств пенсионных накоплений для финансирования накопительной части трудовой пенсии из негосударственного пенсионного фонда в фонд, возникший в результате реорганизации, при условии надлежащего уведомления застрахованных лиц, уполномоченного федерального органа и Пенсионного фонда Российской Федерации;
 - придать юридический статус специализированным организациям – администраторам негосударственных пенсионных фондов, оказывающим услуги по организационному, информационному и техническому обеспечению деятельности фондов, включая услуги по ведению пенсионных счетов;
- 6) меры против обесценивания пенсионных накоплений в связи с инфляцией, в том числе:
- в целях повышения доходности от инвестирования средств пенсионных накоплений продолжить совершенствование порядка и инструментов инвестирования;
 - ввести систему государственного страхования обязательных пенсионных накоплений граждан и взносов, добровольно вносимых гражданами на накопительную часть пенсии и софинансируемых за счет средств Фонда национального благосостояния (по аналогии с государственным страхованием банковских вкладов);
 - ввести систему объединенных гарантийных фондов для накоплений граждан по добровольному негосударственному пенсионному обеспечению (корпоративные пенсии, добровольные пенсионные взносы и т.п.);
- 7) создание стимулов для участия работодателей и граждан в добровольном пенсионном страховании, для чего:
- предусмотреть различные варианты формирования добровольных пенсионных накоплений работниками с уровнем заработной платы, превышающим 415 тыс. рублей в год;
 - предусмотреть меры экономического стимулирования, направленные на сохранение и развитие корпоративных пенсионных систем;
 - предусмотреть возвращение в систему обязательного формирования накопительной части трудовой пенсии застрахованных лиц, родившихся в 1966 году и ранее, с решением вопроса об условиях и порядке выплаты уже сформированной накопительной части трудовой пенсии указанным лицам;
- 8) совершенствование информирования застрахованных лиц о состоянии их индивидуальных лицевых счетов в системе персонифицированного учета, порядке реализации прав на выбор инвестиционного портфеля (управляющей компании) или негосударственного пенсионного фонда.

4.2.3. Предложения по совершенствованию законодательства

В период до 2011 года в сфере пенсионного законодательства представляется желательным решение следующих вопросов.

1. Применение на практике и корректировка отдельных положений федеральных законов от 24 июля 2009 года N 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» и от 24 июля 2009 года N 213-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования», вступающих в силу с 1 января 2010 года и предусматривающих переход с указанной даты от уплаты ЕСН к страховым взносам на обязательное социальное страхование (в том числе к взносам на обязательное пенсионное страхование в ПФР).

С 1 января 2011 года повышается на 8% общая ставка взносов на обязательное социальное страхование – с 26% до 34 % от фонда оплаты труда (ФОТ), что увеличит совокупную финансовую нагрузку на работодателей, особенно заметную в условиях продолжающегося экономического кризиса. Больше всего возрастет финансовая нагрузка на налогоплательщиков, применяющих упрощенную систему налогообложения (УСН) и единый налог на вмененный доход (ЕНВД). С 1 января 2011 года они увеличатся на 20% от ФОТ.

Это обусловлено тем, что для плательщиков, применяющих общий режим налогообложения, полностью отменяется ЕСН, тогда как для плательщиков, применяющих указанные налоговые режимы, доля отчислений во внебюджетные фонды не исключается из общей массы налоговых обязательств, а перераспределяется между региональными и муниципальными бюджетами. Кроме того, для плательщиков, применяющих УСН и ЕНВД, не предусматривается поэтапное увеличение страховых взносов в период с 2011 по 2014 годы.

Полагаем необходимым до формирования федерального бюджета на 2011 года исключить из общей массы налоговых обязательств по УСН и ЕНВД доли отчислений во внебюджетные фонды посредством снижения налоговых ставок по данным налоговым режимам, а также распространить на данную категорию налогоплательщиков льготные размеры страховых взносов на переходный период 2011–2014 годов. Помимо этого должны быть предложены и иные меры по снижению налогового бремени, распространяющиеся на всех работодателей, призванные компенсировать повышение с 2011 года ставок взносов на обязательное социальное страхование.

Последние изменения законодательства сохраняют в системе обязательного социального страхования «нестраховые» функции и выплаты (т.е. не связанные с возмещением утраченного заработка застрахованному лицу при наступлении страхового случая), что размывает имеющиеся страховые элементы, уводит сложившуюся систему от экономических методов функционирования. Прежде всего, речь идет о фиксированном базовом размере страховой части трудовой пенсии по старости (далее – базовый размер пенсии).

Так, несмотря на установление дифференциации базового размера пенсии от страхового стажа, он во многом сохраняет функции государственного социального пособия и не связан с размерами отчислений страховых взносов за работника и утраченным им заработком. При этом базовый размер пенсии финансируется за счет страховых взносов, т.е. отчислений с фонда оплаты труда работников.

Еще больше усиливается распределительный характер пенсионной системы, поскольку за счет увеличения тарифа взносов на обязательное пенсионное страхование (на 6% с 1 января 2011 года) в основном пополняется солидарная часть (возрастет с 6% до 10%), предназначенная, в частности, на финансирование фиксированного базового размера пенсии. Отчисления на пополнение страхового пенсионного капитала увеличатся всего на 2% (например, для застрахованных лиц 1966 года рождения и старше – с 14% до 16%).

Для устранения указанных проблем необходима корректировка отдельных положений федеральных законов N 212-ФЗ и N 213-ФЗ.

2. С изложенными выше проблемами непосредственно связаны предложения по разрешению существующих проблем в сфере обязательного пенсионного страхования, в том числе низкого уровня коэффициента замещения, просто за счет повышения отчислений работодателя с ФОТ. Об этом свидетельствует принятие Государственной Думой 7 октября 2009 года в первом чтении пакета проектов федеральных законов № 204706-5 «О дополнительном социальном обеспечении отдельных категорий работников организаций угольной промышленности» и № 204711-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О дополнительном социальном обеспечении отдельных категорий работников организаций угольной промышленности», внесенных Правительством Российской Федерации. Целью законопроектов является повышение размера трудовых пенсий по старости отдельным категориям работников организаций угольной промышленности (занятых на подземных и открытых горных работах и т.п. – Список № 1), для чего вводятся ежемесячные доплаты к трудовой пенсии, являющиеся социальным пособием, и

призванные повысить уровень коэффициента замещения для таких работников до 40%. Наряду с доплатой сохраняется действующий порядок финансирования досрочных пенсий в связи с особыми условиями труда за счет средств обязательного пенсионного страхования. Размер ежемесячной доплаты будет «плавающим» и зависит от суммы поступлений на выплату дотации за предыдущий квартал в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации и объема обязательств по выплате дотаций.

Финансирование доплаты будет осуществляться за счет обязательной уплаты работодателями дополнительных взносов (к взносам на обязательное пенсионное страхование) с тарифом 6,7% от выплат, начисленных в пользу указанной категории работников (база для начисления дополнительных взносов предусмотрена та же, что и для взносов на обязательное пенсионное страхование). Доплату получают работники, имеющие необходимый стаж для выхода на досрочную пенсию и оставившие работу во вредных условиях труда, в том числе уже вышедшие на пенсию.

Таким образом, сегодня работодателям угольной промышленности предлагается финансировать обязательства предыдущих лет (включая 70-е – 2000-е годы), возникшие в отношении указанных работников в советский период или после 1991 года у других коммерческих организаций. Особую обеспокоенность вызывает официальное подтверждение представителя Минздравсоцразвития России при рассмотрении пакета законопроектов в Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений (РТК), что аналогичные доплаты могут быть введены для работников других отраслей промышленности, занятых на работах с особыми условиями труда, что еще больше увеличит финансовую нагрузку на работодателей. При этом задачу повышения пенсий предлагается решать не за счет перехода на профессиональные пенсионные системы (ППС) и формирования отдельного источника средств для выплаты досрочных пенсий. На выплату досрочных пенсий продолжат отвлекаться значительные средства пенсионного страхования, которые могли бы идти на повышение размера трудовых пенсий «обычным» (не досрочным) пенсионерам.

Пакет законопроектов не поддержан стороной работодателей в РТК, ТПП России.

Предлагаемый рассматриваемыми законопроектами «фрагментарный» подход полагаем нецелесообразным, должны предлагаться единые, комплексные подходы к решению проблемы пенсионного обеспечения лиц, имеющих право досрочного выхода на пенсию в связи с особыми условиями труда. Таким решением является создание в перспективе профессиональных пенсионных систем (ППС).

3. Актуализация и принятие пакета федеральных законов «Об обязательных профессиональных пенсионных системах в Российской Федерации» и «О страховом взносе на финансирование обязательных профессиональных пенсионных систем», регулирующих создание, функционирование, страховые взносы обязательных профессиональных пенсионных систем для лиц, имеющих право досрочного назначения пенсии в связи с особыми условиями труда.

Проект закона № 183353-3 «Об обязательных профессиональных пенсионных системах в Российской Федерации» направлен на урегулирование отношений, связанных с реализацией прав застрахованных лиц (работников) на досрочную пенсию в связи с особыми условиями труда путем создания профессиональных пенсионных систем (далее – ППС). Обязательная профессиональная пенсия должна выплачиваться ежемесячно в течение льготного периода до достижения общеустановленного пенсионного возраста. Финансирование обеспечивается за счет уплаты работодателем взносов в профессиональную пенсионную систему, которая может создаваться с участием Пенсионного фонда Российской Федерации (далее – Фонда) или негосударственных пенсионных фондов (НПФ).

Проект закона № 183365-3 «О страховом взносе на финансирование обязательных профессиональных пенсионных систем» устанавливает страховой взнос на финансирование профессиональных пенсионных систем, созданных с участием Пенсионного фонда Российской Федерации либо негосударственного пенсионного фонда, для реализации прав застрахованных лиц на выплаты из профессиональных пенсионных систем.

Проекты названных федеральных законов, разработанные Правительством Российской Федерации, приняты Государственной Думой 26.06.2002 года в первом чтении. В настоящее время работа над законопроектами приостановлена, но в связи с предложениями о доплатах к трудовым пенсиям лицам, имеющим стаж работы в особых условиях труда, представляется актуальным вернуться к доработке этих проектов, в ходе которой полагаем целесообразным учесть следующие предложения:

- 1) обязательная профессиональная пенсия должна являться единственным видом выплат из профессиональных пенсионных систем, что направлено на уменьшение тарифов страховых взносов в ППС и, следовательно, финансовой нагрузки на работодателя;
- 2) для лиц, имеющих на дату вступления законопроекта в силу стаж работы в особых условиях труда (профессиональный стаж) следует предусмотреть конвертацию их пенсионных прав для назначения досрочной пенсии, аналогично действующему порядку для трудовой пенсии по старости (в Федеральном законе «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»);
- 3) исключить из базы для обложения налогами на фонд оплаты труда надбавки за работу в особых условиях труда и суммы взносов в ППС;
- 4) определить предельный размер годового дохода работника, подлежащий индексации, с которого уплачиваются взносы в ППС;
- 5) освободить работодателя от уплаты взносов в ППС за работника при наличии у последнего полностью сформированного права на досрочную пенсию и достижении возраста для выхода на досрочную пенсию;

Полагаем, что профессиональная пенсия не должна являться доплатой к заработной плате работников, выработавших профессиональный стаж и достигших возраста для ее назначения, но продолжающих работать в особых условиях труда. Смысл профессиональной пенсии должен заключаться в предоставлении работнику стимула и возможности оставить вредную для здоровья работу;

- 6) предусмотреть механизм автоматического перевода индивидуальных счетов застрахованных лиц из одной профессиональной пенсионной системы в другую, гарантирующий назначение профессиональной пенсии (при наличии необходимого профессионального стажа и уплаты за этот период страховых взносов) при переходе застрахованного лица на работу к другому работодателю с другой ППС;
- 7) перечень профессий и категорий работников, получающих право на досрочное пенсионное обеспечение, нуждается в пересмотре, упорядочении, уточнении критериев, дающих право на получение досрочной (льготной) пенсии;
- 8) предоставить работодателю возможность выбора создания профессиональных пенсионных систем либо установления компенсационной надбавки за особые условия труда для работников, занятых на работах в соответствии со Списком № 2, и работников, имеющих право на пенсию за выслугу лет. При этом необходимо предусмотреть меры, исключающие налогообложение как работодателей, направляющих средства на финансирование указанной компенсационной надбавки, так и работников, получающих ее;
- 9) должен существовать единый порядок уплаты взносов в ППС либо надбавок за особые условия труда для организаций всех форм собственности;
- 10) при определении размера тарифов страховых взносов для финансирования ППС следует использовать актуарные расчеты, а также предусмотреть нормы, определяющие особенности установления указанных тарифов, порядок их разработки и рассмотрения, как того требует статья 18 Федерального закона от 16 июля 1999 года № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования».

4. Важным элементом пенсионной реформы, направленным на повышение уровня пенсионного обеспечения, должна стать реализация положений федеральных законов от 30 апреля 2008 года № 56-ФЗ «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений» и 30 апреля 2008 года № 55-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской

Федерации в связи с принятием Федерального закона «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений». Законы направлены на стимулирование добровольных пенсионных накоплений граждан и соответственно на повышение размера трудовых пенсий.

Для этого предусматривается софинансирование государством из средств Фонда национального благосостояния дополнительных страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии, добровольно уплачиваемых застрахованными лицами. Предлагается, чтобы на каждую определенную сумму добровольных пенсионных накоплений граждан государство вносило такую же сумму из средств Фонда, но не более 12 тысяч рублей в год. В целях стимулирования продолжения трудовой деятельности после достижения пенсионного возраста предусмотрено увеличение в три раза размера взноса на софинансирование в пользу лиц, продолжающих трудовую деятельность после достижения возраста, дающего право на назначение трудовой пенсии по старости в соответствии с положениями Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», при условии их отказа от назначения трудовой пенсии.

Стимулирующие доплаты со стороны государства будут действовать с 2009 года в течение 10 лет для застрахованных лиц, начавших добровольно (подав соответствующее заявление в ПФР) уплачивать дополнительные страховые взносы на накопительную часть трудовой пенсии в сумме не менее 2000 рублей в год в период с 1 июля 2008 до 1 июля 2013 года. Представляется, что предлагаемый срок является, хотя и ограниченным, но достаточно продолжительным для закрепления практики формирования добровольных пенсионных накоплений и формирования накоплений тех возрастных групп, которые выйдут на пенсию в период наибольшего дефицита пенсионной системы. Управление и инвестирование средств добровольных пенсионных накоплений построены по тому же принципу, что и для накопительной части трудовой пенсии.

На наш взгляд, требующим более детальной проработки является положение о предоставлении правопреемникам возможности получения пенсионных накоплений в случае смерти граждан, участвовавших в формировании добровольных пенсионных накоплений с участием государства и работодателя. В таком случае накопленные средства отвлекаются от выполнения основной задачи предлагаемых нововведений по повышению уровня коэффициента замещения. По итогам первых лет применения законов представляется целесообразным разработать комплекс мер, стимулирующих более широкое участие застрахованных лиц в формировании добровольных пенсионных накоплений:

- предусмотреть различные варианты формирования добровольных пенсионных накоплений работниками с уровнем заработной платы, превышающим 415 тыс. рублей в год;
- дополнительные стимулы для участия работодателей и граждан в добровольном пенсионном страховании;
- ввести систему государственного страхования обязательных пенсионных накоплений граждан и взносов, добровольно вносимых гражданами на накопительную часть пенсии и софинансируемых за счет средств Фонда национального благосостояния (по аналогии с государственным страхованием банковских вкладов);
- ввести систему объединенных гарантийных фондов для накоплений граждан по добровольному негосударственному пенсионному обеспечению (корпоративные пенсии, добровольные пенсионные взносы и т.п.).

5. Принятие федеральных законов, направленных на урегулирование правового статуса государственных внебюджетных фондов (социальных).

6. Принятие Пенсионного кодекса Российской Федерации.

Нормативная правовая база пенсионной реформы является весьма объемной и будет дополняться новыми законами и подзаконными нормативными правовыми актами. Ее формирование происходило в разные сроки, в принятые законодательные акты вносились изменения и дополнения, что делает неизбежным появление правовых пробелов и коллизий. Решением этой проблемы может стать кодификация норм пенсионного законодательства путем подготовки и принятия в среднесрочной перспективе (после принятия пакета федеральных зако-

нов о ППС, о которых говорилось выше) Пенсионного кодекса Российской Федерации. С принятием Пенсионного кодекса Российской Федерации будет завершено формирование правовой базы новой пенсионной системы, в которой появится системный правовой акт, связывающий ее разрозненные составные части в единое целое.

Список проектов законодательных актов, подлежащих разработке и принятию:

№	Наименование	Состояние
1.	«О внесении изменений в Федеральный закон «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»	требует разработки
2.	№ 183353-3 «Об обязательных профессиональных пенсионных системах в Российской Федерации»	26.06.2002 года принят в первом чтении
3.	№ 183365-3 «О страховом взносе на финансирование обязательных профессиональных пенсионных систем»	26.06.2002 года принят в первом чтении
4.	№ 204706-5 «О дополнительном социальном обеспечении отдельных категорий работников организаций угольной промышленности»	07.10.2009 года принят в первом чтении
5.	№ 204711-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О дополнительном социальном обеспечении отдельных категорий работников организаций угольной промышленности»	07.10.2009 года принят в первом чтении
6.	«О внесении изменений в Федеральный закон от 07.05.1998 № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» (об усилении мер правовой и финансовой защиты прав граждан – участников отношений по негосударственному пенсионному обеспечению, обязательному пенсионному страхованию и профессиональному пенсионному страхованию)	требует разработки
7.	Проекты федеральных законов, направленных на урегулирование правового статуса государственных внебюджетных фондов (социальных)	требует разработки
8.	Пенсионный кодекс Российской Федерации	требует разработки

5. Нормативно-правовое регулирование в сфере информации и информатизации

5.1. Оценка ситуации и основные итоги работы ТПП России

На сегодняшний день информационный сектор является одним относительно новых явлений. Нормативно-правовое регулирование еще находится в стадии формирования. Однако можно сказать, что в России сложилась определенная система правового регулирования в этой области общественных отношений.

В настоящее время действует ряд федеральных законов, регулирующих отношения в данной сфере, в том числе:

- Часть четвертая Гражданского кодекса Российской Федерации от 18 декабря 2006 года № 230-ФЗ;
- Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации»;
- Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 152-ФЗ «О персональных данных»;
- Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»;
- Федеральный закон № 94-ФЗ от 21 июля 2005 года «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»;
- Федеральный закон от 29 июля 2004 года № 98-ФЗ «О коммерческой тайне»;
- Федеральный закон от 30 декабря 2004 года № 218-ФЗ «О кредитных историях»;
- Федеральный закон от 7 июля 2003 года № 126-ФЗ «О связи»;
- Федеральный закон от 10 января 2002 года № 1-ФЗ «Об электронной цифровой подписи».

Кроме того, летом 2007 года была одобрена Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации. Данная Стратегия предусматривает комплекс мер, в том числе и правового характера, направленных на создание и развитие основы и дальнейшего построения информационного общества в России.

Необходимо отметить Федеральный закон от 22 декабря 2008 года № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» (вступает в силу 1 июля 2010 года) и Федеральный закон от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (вступает в силу с 1 января 2010 года).

Данные Законы устанавливают правовые основы раскрытия судами, органами государственной власти и органами местного самоуправления информации о своей деятельности, в том числе путем размещения в средствах массовой информации (печатных СМИ, сети Интернет).

Законы имеют особое значение, учитывая, что с 1 января 2008 года вступил в силу Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», в котором одним из видов государственной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства предусмотрена информационная поддержка.

В ходе рассмотрения Государственной Думой проектов указанных законов *был учтен ряд предложений ТПП России*, в том числе в отношении расширения перечня форм предоставления запрашиваемой информации, регламентации предоставления информации ограниченного доступа и другие.

Также следует отметить Концепцию формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года, утвержденную Распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 года № 632-р. В Концепции под электронным правительством понимается новая форма организации деятельности органов государственной власти, обеспечивающая

за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий качественно новый уровень оперативности и удобства получения организациями и гражданами государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов.

В развитие Концепции принято Постановление Правительства Российской Федерации от 3 октября 2009 года № 796 утверждены «Правила организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных (муниципальных) услуг» (вступает в силу 1 января 2010 года). В соответствии с Концепцией многофункциональные центры создаются для обеспечения предоставления комплекса взаимосвязанных между собой государственных услуг федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления по принципу «одного окна». При этом межведомственное взаимодействие, необходимое для оказания государственной услуги (включая необходимые согласования, получение выписок, справок и др.), должно происходить без участия заявителя.

Кроме того, был принят Федеральный закон от 8 мая 2009 года № 93-ФЗ «Об организации проведения встречи глав государств и правительств стран – участников форума «Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество» в 2012 году, о развитии города Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Данный Закон внес изменения в Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», направленные на совершенствование процедуры проведения электронных аукционов. Электронные аукционы дают возможность большему кругу лиц принять в них участие и при этом являются менее затратными, чем обычные аукционы. Указанные изменения предусматривают следующее:

1) учитывая, что до настоящего времени Правительством Российской Федерации не был принят порядок отбора электронных площадок, для заказчиков еще на год сохраняется возможность проводить электронный аукцион по действующей процедуре (до 1 млн. рублей и на своем сайте);

2) совершенствование процедуры электронного аукциона позволит обеспечить анонимность участников аукциона, что может существенно сократить коррупционные риски и способствовать развитию конкуренции. Введение такой процедуры позволит снять существующие ограничения по начальной цене электронного аукциона (в 1 млн. рублей), что приведет к массовому распространению такой формы размещения заказа. Это, в свою очередь, будет способствовать привлечению большого круга участников размещения заказа и максимальной эффективности использования бюджетных средств;

3) максимально подробно определена процедура электронного аукциона на всех этапах его проведения – начиная с аккредитации на электронных площадках и заканчивая подписанием контракта.

5.2. Наиболее актуальные задачи и проблемы, подлежащие решению

Электронный документ и электронный документооборот

В настоящее время остается нерешенным вопрос об электронном документе и электронном документообороте.

Несмотря на то, что Федеральными законами от 22 декабря 2008 года № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» и от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» предусмотрено предоставление информации о деятельности судов, органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе в виде электронного документа, ни указанные законы, ни иные законодательные акты не определяют понятия «электронный документ», а также порядок оборота таких документов.

Вместе с тем на рассмотрении Государственной Думы находится проект федерального закона № 159016-4 «Об электронном документе», внесенный депутатами В.Я. Комиссаровым, А.Н. Хайруллинским в 2005 году. Палата выступает за скорейшее рассмотрение данного проекта закона.

Информационное обеспечение предпринимательства

Одним из направлений государственного регулирования предпринимательского сектора является информационное обеспечение, в первую очередь посредством сети Интернет.

Устойчивая тенденция к закреплению на федеральном уровне системы правовых основ доступа к информации отразилась в принятии Постановления Правительства РФ от 12 февраля 2003 года № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти». Данное постановление было положено в основу проекта Федерального закона от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления».

Следует отметить, что в нормативных правовых актах акцентируется лишь обеспечительный аспект применения информационных технологий, что, на наш взгляд, не способствует развитию специального правового регулирования. Информационное обеспечение административной реформы и Федеральной целевой программы «Электронная Россия» недостаточно согласованы.

В этой связи необходимо рассмотреть возможность разработки специализированного закона «Об информационном обеспечении предпринимательства».

При этом информация о деятельности государственных органов, выдающих лицензии, осуществляющих регистрацию, контроль и согласование и так далее, и осуществляющих непосредственное взаимодействие с предпринимателями, должна быть общедоступной и распространяться на безвозмездной основе.

Определенное внимание заслуживает установление механизма ответственности государственных и муниципальных органов за выполнение закона о доступе к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также реализация механизма государственного контроля за его выполнением.

В нормативных актах, касающихся предоставления информации по запросам, как правило, применяется принцип: информация по запросам государственных органов предоставляется на безвозмездной основе, а по запросам частных лиц – на платной. Представляется, что принцип предоставления информации на платной или бесплатной основе должен быть прямо закреплён на законодательном уровне. С точки зрения предпринимателей, наиболее приемлемо закрепить на законодательном уровне и размер такой платы по аналогии с Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности». Однако следует признать, что данный вариант не всегда возможен и целесообразен, поэтому полномочия по установлению платы передаются Правительству РФ или самим уполномоченным органам. При этом последний вариант, по нашему мнению, является коррупциогенным, и не должен применяться.

В отношении информации, непосредственно касающейся хозяйственной деятельности и затрагивающей права и интересы неограниченного круга лиц, такой как государственные стандарты и так далее, необходимо также применять принцип бесплатного предоставления. Однако в настоящее время данная информация распространяется Росстандартом на платной основе, в чем, на наш взгляд, усматривается определенное нарушение режима распространения информации.

Также требует систематизации вопрос о видах и режимах закрытой информации и информации ограниченного доступа, а именно разного рода тайн, предусмотренных действующим законодательством и иными нормативными правовыми актами. Прежде всего, необходимо принять Федеральный закон «О служебной тайне». Данный закон, по нашему мнению, должен стать основным актом в данной сфере.

Не решенным в нормативном поле остается и вопрос о возможности переработки и дальнейшего использования информации, полученной от органов государственной власти и органов местного самоуправления (на платной либо бесплатной основе) в коммерческих целях.

Так, например, сведения из разного рода реестров и регистров могут быть полезны в хозяйственной деятельности, при проведении исследований рынка и так далее. При этом важно обеспечить защиту персональной информации, что практически невозможно при выдаче такой информации, так как, к примеру, сведения о лицензиате и являются основной частью ответа на запрос, но должно быть осуществлено при дальнейшем использовании таких сведений.

В этой связи необходимо проведение специального детального анализа условий предоставления информации из различных регистров, ее систематизация и на этой основе подготовка конкретных предложений по регламентации порядка предоставления такой информации.

Также актуальным является вопрос об устранении возможности для необоснованных отказов в предоставлении информации.

Требуется унификация института юридической ответственности госслужащих за нарушения при работе с информацией, в том числе с компенсацией причиненного ущерба.

Важной проблемой является законодательное регулирование институционализации органов и организаций, ответственных за информационное обслуживание граждан и организаций, в том числе субъектов малого и среднего предпринимательства.

В настоящее время в различных отраслях эта проблема решается по-разному: непосредственно органами власти, государственными или муниципальными учреждениями или при помощи аутсорсинга – коммерческими организациями. Такое разнообразие негативно отражается на качестве информационного обслуживания, особенно если речь идет о получении комплексной информации. Необходимо проведения исследования, определяющего сферу применения и оптимальные условия различных экономических и организационно-правовых моделей государственной и общественной информационной поддержки предпринимательства с учетом отраслевой специфики, а также уровня (федеральный, региональный, муниципальный).

Электронные торги. Электронная торговля

Все большую актуальность приобретают электронные торги. Для России в целом идея электронных торгов весьма значима, поскольку огромные расстояния и географический разрыв между заказчиками и поставщиками сочетаются с очень высоким, даже по мировым меркам, количеством пользователей Интернета.

Государственные закупки – жизненно важный весомый компонент национальной экономики. Реализация электронных торгов по закупке продукции для государственных нужд чрезвычайно актуальна для сегодняшней России. Преимущества, которые несут с собой электронные торги, достаточно очевидны.

Прежде всего, публикация в Интернете исчерпывающей информации о проводимых конкурсных торгах и их результатах делает этот важнейший сектор деятельности государства открытым для каждого гражданина страны.

Выход в Интернет позволяет привлечь к конкурсам государственных закупок самый широкий круг поставщиков. Компьютеризация повышает эффективность и надежность всех этапов проведения конкурса. В частности, существенно удешевляются, ускоряются и упрощаются процедуры получения конкурсной документации, подачи и приема конкурсной заявки, передачи уточняющих вопросов к конкурсной комиссии и рассылки ответов на них. Конкурсная комиссия получает в свое распоряжение удобные средства систематизации и сравнения полученных заявок, процедура конкурсного отбора становится более четкой и строгой.

Кроме того, внедрение электронных торгов для государственных нужд является необходимым шагом на пути становления России в качестве полноправного участника стремительно формирующейся сейчас мировой системы электронной коммерции.

Россия вступила на путь переориентации процедур государственных закупок в направлении широкого применения Интернета и современных информационных технологий. Эти процессы получают в настоящее время и в нашей стране все более значительное развитие, поскольку обеспечивают увеличение прозрачности экономической деятельности, повышение ее прямой эффективности, уменьшение множества издержек, экономию средств и увеличение прибыльности.

Важнейшим событием в сфере нормативно-правового регулирования отечественных электронных государственных закупок стало появление Федерального закона № 94-ФЗ от 21 июля 2005 года «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Федерального закона № 94-ФЗ), который направлен на повышение прозрачности и эффективности размещения государственного заказа.

При этом государство в лице Минэкономразвития России, ФАС России и Счетной палаты Российской Федерации начало активно поддерживать инновационные методы размещения заказа – такие, как электронные торги.

Электронные торги в государственных закупках уже успели доказать свою эффективность. Если еще три года назад приходилось публиковать объявления о проведении торгов в газетах, и сроки публикации могли затянуться до двух недель. Сегодня объявление о торгах или аукционе появляется в Интернете в течение пяти минут. Таким образом, потенциальный подрядчик или поставщик может, не выходя из своего офиса размещать на электронной площадке свои лоты, следить за ценовой ситуацией и в нужный момент делать предложения. Новая система размещения государственных заказов делает торги и аукционы прозрачными, доступными и удобными для всех участников. Кроме этого, сокращаются сроки обработки счетов, снижаются расходы бюджетных средств.

По статистике экономия от использования этой технологии в закупках составляет порядка 20% от объема бюджета. По мнению экспертов в масштабах страны это может составить 230 миллиардов рублей.

С принятием Федерального закона № 94-ФЗ Россия вышла в лидеры по качеству законодательства в области государственных закупок. Размещение государственного заказа на электронных аукционах – это наиболее яркий пример прогрессивного характера российской системы государственных закупок.

Территориальные торгово-промышленные палаты в ряде регионов принимают активное участие в процедурах государственных закупок посредством электронных торгов. Практика проведения аукционов с элементами электронных технологий подтвердила успешную работу выбранных алгоритмов, система функционирует без замечаний, позволяет осуществить плавный переход от бумажного документооборота к электронным технологиям.

Активно развиваются **новые виды электронной торговли и услуг**: страховые, консалтинговые, туристические и другие. Развитие электронной торговли получило новый импульс в связи с ростом потребительского спроса и механизма кредитования. Лидерами в данной области являются такие товарные группы, как цифровая и компьютерная техника, аудио-видеотехника, книги, музыкальная и видеопродукция.

Электронная торговля позволяет небольшим компаниям открывать новые для себя рынки. В частности, наиболее привлекательные сектора государственных и корпоративных закупок до недавнего времени были практически недоступны для малых и средних предприятий из-за действовавших в этом сегменте «серых» схем, в результате которых заказы распределялись в основном только среди своих. Развитие электронной торговли обеспечило большую прозрачность процессу закупок, открыв их бизнесу, что сразу принесло результат.

Как показывает практика, на сегодняшний день качество выпускаемой продукции и уровень оказываемых услуг со стороны малых и средних предприятий уже достаточно высоки и они способны оказать серьезную конкуренцию крупным промышленным структурам. По оценке экспертов, в 2008–2009 годах малые и средние компании заключили контракты на сумму более 10 млрд. долл. А предполагаемый рост объемов электронной торговли позволит еще больше укрепить положение малого бизнеса.

В числе основных причин, которые существенно сдерживают развитие электронных торгов, электронной торговли можно выделить отсутствие эффективно функционирующей законодательной базы.

Одна из таких проблем – проблема в допуске участника к электронным торгам. Законом не оговорено, каким образом происходит допуск участников размещения заказа к электронным торгам. В торгах могут принять участие все желающие, что приводит к появлению большого ко-

личества недобросовестных поставщиков, к срывам поставок товаров, а соответственно, к недовольству самих заказчиков.

В области электронной торговли существует еще целый ряд проблем, касающийся использования пластиковых карточек в качестве электронных платежных средств, использования кассовых чеков, защиты информации персонального характера, проблемы СПАМа и другие.

Кроме того, неоднозначность времени окончания электронного аукциона и его шага приводит к многочасовым и многодневным торгам. В итоге, поставщикам становится невыгодно участвовать в них, если начальная (максимальная) цена контракта недостаточно велика. Практика показывает, что поставщики часто снижают цены на копейки, в итоге же побеждает не самый добросовестный из них, предложивший лучшую цену, а тот, кто дольше смог выдержать многодневное сидение за компьютером.

В этой связи необходимо внесение соответствующих изменений в статью 41 Федерального закона № 94-ФЗ.

К наиболее значимым **проблемам правового характера** относится также **отсутствие закона «Об электронной торговле»**. Современное состояние правового регулирования электронной торговли в России характеризуется тем, что нет юридического определения таких базовых понятий, как электронная торговля, электронная коммерция, электронная сделка, электронный документ и так далее, что, конечно, создает большие правовые трудности в данной сфере.

Большинство статей, регулирующих использование электронных средств в предпринимательской деятельности распределено по целому ряду законов и подзаконных актов, что также создает определенные правовые трудности, которые негативно влияют на защиту прав участников электронной торговли.

Вместе с тем, следует отметить, что проект федерального закона № 310163-4 «Об электронной торговле» внесен в Государственную Думу 16 июня 2006 года и готовится к рассмотрению в первом чтении. На наш взгляд, следует ускорить работу по данному законопроекту.

Частично урегулирован вопрос о правовом положении пользователей системы электронной торговли в части защиты прав потребителей, товаров и услуг, а также прав потребителей информации (Федеральный закон от 7 февраля 1992 года № 2300-1 «О защите прав потребителей», Федерального закона от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации»).

Информационная безопасность

Наиболее острой проблемой на сегодняшний день является проблема обеспечения информационной безопасности России. Следует отметить, что сегодня информационная сфера, ее ресурсы, в том числе и их защищенность, в некоторой степени отстают в развитии от других институтов современного российского общества. Данное обстоятельство негативно сказывается не только на информационной организации государства, но и на состоянии информационной безопасности России, информационной безопасности личности и всего общества в целом.

Важнейшую роль в обеспечении информационной безопасности государства, несомненно, играет его защищенность, создаваемая государством посредством ряда мероприятий и призванная противостоять реальным и потенциальным угрозам национальной безопасности, исходящим как извне, так и возникающим внутри страны.

Под информационной безопасностью Российской Федерации следует понимать состояние защищенности ее национальных интересов в информационной сфере, определяющихся совокупностью сбалансированных интересов личности, общества и государства (Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 9 сентября 2000г.).

Одной из основных угроз для России в информационной сфере является отсутствие четко сформулированной информационной политики, отвечающей национальным целям, ценностям и интересам. Эта угроза актуальна и сегодня и имеет следующие характеристики:

- отсутствие единого правового поля, когда заявленный в Конституции РФ приоритет интересов личности и общества нередко подменяется в законах приоритетом интересов

ведомств, а законодательство субъектов Российской Федерации зачастую не соответствует федеральному, а подзаконные акты по-прежнему являются основой для произвольного толкования законодательных положений чиновниками;

- отсутствие единой системы отбора информации, подготовки и принятия эффективных решений на высшем уровне;
- отсутствие должного взаимодействия между существующими структурами обеспечения безопасности, когда ведомственные интересы преобладают над государственными и ведут к нездоровой конкуренции;
- отсутствие системы эффективного контроля за обеспечением безопасности как со стороны вышестоящих государственных структур, так и со стороны общества и граждан, в силу чего нередко даже правильные и необходимые решения не выполняются.

Особое внимание следует также уделить информационной безопасности личности, которая характеризуется защищенностью психики и сознания от опасных информационных воздействий: манипулирования, дезинформирования и др.

В этой связи, по нашему мнению, необходимо разработать и принять комплекс законодательных актов в сфере информационной безопасности и, в первую очередь, федеральный закон «Об основах информационной безопасности», ряд федеральных законов, регламентирующих правовой статус информации, составляющую различного вида тайны («О служебной тайне», «О коммерческой тайне» и т.д.). Также необходимо внести соответствующие изменения в законодательство о СМИ.

Главное направление прогресса в электронике – компьютеризация. Таким образом, возникает необходимость в противодействии созданию и распространению вредоносных компьютерных программ. Необходимо учитывать, что в настоящее время происходит стремительный переход от материального носителя информации к электронному (в том числе, электромагнитным накопителям). Сбой в работе ЭВМ может иметь катастрофические последствия.

Следует также отметить, что на сегодняшний день используемое программное обеспечение, в особенности операционные системы, как правило закупается за рубежом. В результате все компьютеры работают на основе операционных систем иностранного производства с закрытым кодом. При этом отсутствуют отечественные аналоги, несмотря на имеющийся в данной сфере большой потенциал российских производителей программного обеспечения, которое, к тому же, создается для среды иностранных операционных систем. Полагаем, что разработка отечественных программных продуктов, во-первых, существенно снизит затраты предприятий, а во-вторых, послужит стимулом к развитию наукоемких и высокотехнологичных производств.

Безусловно, отставание в данном направлении весьма ощутимо. Однако при достаточной финансовой поддержке со стороны государства, создания эффективного правового механизма регулирования IT-индустрии, на наш взгляд, вполне возможно сократить «программно-техническое» отставание.

В этой связи, представляется, необходимым осуществить комплекс мер, в том числе и налогового характера, с целью создания благоприятного правового и экономического климата для предприятий IT-индустрии, организаций, осуществляющих научную и научно-техническую деятельность.

Необходимо также уделить внимание правовому регулированию и таким механизмам, как онлайн-безопасность и удостоверение личности, конфиденциальность и защита данных, юрисдикция в киберпространстве и налогообложение электронной коммерции, правовые аспекты коммуникационного общения и ответственность за киберпреступления, и так далее.

Таким образом, в целях развития и совершенствования нормативного правового регулирования защиты информации **необходимо провести всесторонний анализ действующего законодательства на предмет выявления противоречий, недействующих и неэффективных действующих норм.**

В качестве основных направлений совершенствования нормативно-правовой базы обеспечения информационной безопасности в стране можно выделить:

- разработка и принятие программы законотворческой деятельности в области обеспечения прав на информацию и информационную безопасность;

- создание правовых основ для развития государственной системы защиты информации, процессов формирования и использования информационных ресурсов Российской Федерации в органах исполнительной власти федерального уровня, субъектах Российской Федерации и в регионах.

Создание такой системы обеспечит сохранение национальных информационных ресурсов России и обеспечит ее равноправное вхождение в мировое информационное сообщество.

С этой целью необходимо правовое закрепление:

- порядка формирования информационных ресурсов Российской Федерации;
- перемещения информационных ресурсов и информационных технологий через таможенную границу Российской Федерации;
- ответственности за неправомерное использование информационных ресурсов, составляющих национальное достояние, наносящих ущерб в промышленной, научно-технической и оборонной сфере или ущемляющих конституционные права граждан Российской Федерации;
- порядка проведения официальной регистрации, экспертизы, сертификации и оценки информационных ресурсов, особенно ресурсов научно-технической информации и объектов интеллектуальной собственности;
- прав и обязанностей субъектов, ответственных за сбор, обработку и предоставление доступа к государственным информационным ресурсам;
- разрешения правовыми методами проблем обеспечения сохранности так называемого цифрового наследия в научно-технической, общественной и культурной сфере;
- создание нормативно-правовой базы для развития системы страхования информационных рисков, направленных на гарантированное обеспечение страховой защиты интересов субъектов информационного рынка. Базовыми для этого могут стать правовые акты, регламентирующие вопросы защиты и страхования информационных ресурсов.

Кроме того, действующие правовые документы необходимо гармонизировать с международными правовыми актами в информационной сфере. Это особенно важно в рамках предстоящего вступления России в ВТО, чтобы оказаться равноправным участником этой организации.

Защита персональных данных

Проблема защиты персональных данных это проблема обеспечения правовой защиты прав гражданина как такового. И обостряется она по мере роста уровня интеграции гражданского и информационного обществ.

В Российской Федерации до 2006 года, когда был принят Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 152-ФЗ «О персональных данных», не существовало нормативных актов, напрямую регламентирующих, что является персональными данными, каким образом они должны храниться, обрабатываться, защищаться.

Также в 2006 году был принят Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». В 2008 году – Федеральный закон от 22 декабря 2008 года № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», а в 2009 году – Федеральный закон от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

Принятые законы обеспечивают реализацию конституционного права каждого человека «свободно искать, получать, передавать, производить, распространять информацию любым законным способом» (часть четвертая статьи 29 Конституции РФ).

Вместе с тем на волне демократизации законодательства в области свободы получения информации нельзя забывать и о другом конституционном праве – праве на неприкосновенность личной жизни.

Еще в 1981 году Советом Европы была принята Конвенция о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных ETS № 108 (Страсбург, 28 января 1981 года). Российская Федерация ратифицировала данную Конвенцию лишь в декабре 2005 года.

Согласно этой Конвенции «Персональные данные о национальной принадлежности, политических взглядах либо религиозных или иных убеждениях, а равно персональные данные, касающиеся здоровья или сексуальной жизни, могут подвергаться автоматической обработке **только в тех случаях, когда национальное право предусматривает надлежащие гарантии.** Это же правило применяется к персональным данным, касающимся судимости».

Законами об обеспечении доступа к информации о деятельности судов, государственных органов и органов местного самоуправления предусмотрена обязанность этих органов исключать из публикуемых материалов персональные данные. Однако эти законы вступают в силу 1 января 2010 года (Закон № 8-ФЗ) и 1 июля 2010 года (Закон № 262-ФЗ).

В связи с этим, по мнению ТПП России, следует обратить внимание на следующие аспекты.

1. По сути, размещение судебных актов в сети Интернет, а также предоставление информации о деятельности судов по запросу в порядке, предусмотренном Федеральным законом № 262-ФЗ, не имеют непосредственной связи с осуществлением правосудия. Напротив, данные действия являются обработкой персональных данных с использованием средств автоматизации.

Необходимо учитывать, что любой судебный акт по конкретному делу, носит ярко выраженный индивидуальный характер и содержит немало сведений личного характера участников уголовного судопроизводства, их родственников и близких лиц.

Так, например, участники уголовного судопроизводства под угрозой уголовного наказания (за исключением подсудимого) вынуждены предоставлять информацию личного характера, если она необходима для установления предмета доказывания (статья 73 УПК РФ).

Совершенно очевидно, что при таких обстоятельствах необходимо соблюсти баланс интересов отдельного человека и общества.

Общество заинтересовано в контроле над отправлением правосудия. Однако такой контроль не должен повлечь вмешательства в личную жизнь участников судопроизводства.

2. В целях обеспечения беспристрастности правосудия и невмешательства в деятельность суда по рассмотрению конкретного уголовного дела в сети Интернет не должны размещаться тексты промежуточных судебных решений по делу. Размещать следует только итоговые судебные акты после их вступления в силу.

3. В соответствии с требованиями статьи 304 УПК РФ во вводной части приговора указываются наименование суда, постановившего приговор, состав суда, данные об обвинителе, о защитнике; потерпевшем, гражданском истце, гражданском ответчике и об их представителях, а также данные о подсудимом, имеющие значение для уголовного дела.

Часть третья статьи 15 Федерального закона № 262-ФЗ предусматривает положение о том, что при размещении в сети Интернет текстов судебных актов в целях обеспечения безопасности участников судебного процесса из указанных актов исключаются их персональные данные. Исключение составляют фамилии и инициалы судей (судьи), рассматривавших (рассматривавшего) дело, а также прокурора и адвоката, если они участвовали в судебном разбирательстве. Вместо персональных данных используются обозначения, не позволяющие идентифицировать участников судебного процесса.

Однако идентифицировать участников судебного заседания можно не только по персональным данным, но и по другой информации, содержащейся в тексте приговора. Кроме того, текст приговора может содержать личную и конфиденциальную информацию участников процесса.

В связи с этим необходимо выработать дополнительные критерии размещения текстов приговоров в сети Интернет. Приведение всего текста приговора нецелесообразно. В публикуемом в сети Интернет тексте обвинительного приговора в его описательно-мотивировочной части достаточно оставить описание преступного деяния, признанного судом доказанным, вывода суда относительно квалификации преступления и назначения уголовного наказания, а также изложить резолютивную часть приговора, исключая сведения, позволяющие идентифицировать участников процесса, а также носящие личный характер.

Что касается описательно-мотивировочной части приговора, в которой излагается существо доказательств и проводится их анализ, то ее целесообразно исключить.

Такой порядок не нарушает право граждан на доступ к информации и не снижает уровня общественного контроля деятельности суда. В то же время это позволит исключить случаи разглашения информации, затрагивающей личные стороны жизни участников процесса и их родственников, а также явится дополнительной гарантией защиты прав участников судебного разбирательства, их родственников или близких лиц.

4. В отношении отдельных категорий дел УПК РФ предусматривает особый порядок их рассмотрения. В частности в закрытом судебном заседании могут рассматриваться дела, если их рассмотрение может привести к разглашению сведений об интимных сторонах жизни участников уголовного судопроизводства либо сведений, унижающих их честь и достоинство. Соответственно и такие сведения подлежат исключению из текста приговора при размещении его в сети Интернет.

Кроме того, Федеральный закон № 262-ФЗ предусматривает, что не подлежат размещению в сети Интернет тексты судебных актов, вынесенных по делам, затрагивающим безопасность государства; по делам, затрагивающим права и законные интересы несовершеннолетних; о преступлениях против половой неприкосновенности и половой свободы личности.

В связи с этими требованиями закона приговоры в отношении несовершеннолетних вообще не должны размещаться в сети Интернет. В противном случае трудно предвидеть, как может повлиять распространение сведений о совершенном несовершеннолетним преступлении (даже при условии обезличивания персональных данных) на неустойчивую психику и несформировавшийся характер несовершеннолетнего, на его дальнейшую судьбу.

Также осторожно следует подходить к распространению сведений о судимости лиц, не достигших возраста шестнадцати лет. Во всяком случае, уголовно-процессуальный закон предусматривает особый порядок рассмотрения дел о преступлениях, совершенных лицами, не достигшими возраста шестнадцати лет, а также особый порядок присутствия в судебном заседании таких лиц, не являющихся участниками уголовного судопроизводства.

В связи с этим в целях соблюдения прав граждан, а также в целях единообразного применения Федерального закона № 262-ФЗ еще до вступления в силу указанного закона целесообразно дать судам соответствующие разъяснения по его применению. При этом особое внимание необходимо уделить порядку доступа к информации, содержащейся в судебных актах по конкретным делам.

В противном случае может появиться новый вид исков – иски, предъявляемые судам, в связи с нарушением законодательства о защите персональных данных.

Список проектов законодательных актов, подлежащих разработке и принятию:

№	Наименование	Состояние
1.	№ 159016-4 «Об электронном документе».	готовится к рассмотрению в первом чтении
2.	«О внесении изменений в статью 41 Федерального закона «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (в части совершенствования процедуры государственных закупок в электронной форме)	требует разработки
3.	«Об основах информационной безопасности».	требует разработки
4.	№ 310163-4 «Об электронной торговле»	готовится к рассмотрению в первом чтении
5.	№ 282588-4 «О внесении изменений в статью 18 части первой, часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Глава 26.5 Система налогообложения для организаций области информационных технологий)	готовится к рассмотрению во втором чтении
	№ 305592-5 «Об электронной подписи»	готовится к рассмотрению во втором чтении

6. Реализация полномочий торгово-промышленных палат в правовой сфере

6.1. Общие вопросы реализации публичных функций торгово-промышленными палатами

Как уже отмечалось, одним из ключевых моментов реализации принципа общественного участия и развития реального партнерства в системе «власть – бизнес» становится возможность передачи в общественный сектор некоторых публичных функций, ранее традиционно закрепленных за государством.

Торгово-промышленная палата Российской Федерации – старейшая отечественная негосударственная структура, содействующая развитию национальной экономики с опорой на богатые отечественные традиции и мировой опыт предпринимательства.

Как справедливо отметил президент Палаты Е.М.Примаков, «ТПП – уникальная общественная структура. Она «по вертикали» представляет интересы всех слоев бизнеса – малого, среднего и крупного. А «по горизонтали» охватывает своей деятельностью все сферы предпринимательства – промышленность, торговлю – внутреннюю и внешнюю, сельское хозяйство, финансовую систему, услуги»¹⁸.

Система торгово-промышленных палат – единственная надотраслевая неправительственная структура в сфере экономики, правовой основой деятельности которой является специальный Закон Российской Федерации «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации».

Основными уставными задачами ТПП России являются:

- представление интересов российских предпринимателей в отношениях с органами власти;
- создание условий, необходимых для становления социально-ориентированной рыночной экономики;
- помощь в формировании правовой среды и инфраструктуры предпринимательства.

В систему Палаты входят 171 территориальная торгово-промышленная палата, более 200 объединений предпринимателей и около 80 коммерческих организаций федерального уровня, около 350 предприятий и фирм, созданных с участием торгово-промышленных палат и образующих инфраструктуру обслуживания предпринимательства на региональном уровне, 15 зарубежных представительств, 2 смешанных палат, образованных с другими странами¹⁹.

По результатам работы Палата ежегодно направляет Президенту России, Федеральному собранию и Правительству послание с предложениями по развитию экономики и предпринимательства.

Консолидированная позиция объединений предпринимателей, входящих в ТПП России, влияет на создание более благоприятного правового, инвестиционного и экономического климата в стране.

Высокий авторитет Палаты и ее организаций подтвержден и тем, что в соответствии с законодательными положениями ТПП России осуществляется ряд публичных функций.

Основные из них следующие:

- участие в подготовке проектов законов и иных нормативных правовых актов, независимая экспертиза проектов нормативных правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления, затрагивающих интересы предпринимателей;
- содействие разрешению экономических споров между субъектами предпринимательской деятельности;
- оформление документов для осуществления внешнеэкономической деятельности (удостоверение сертификатов происхождения товаров, выдача карнетов АТА для временного вывоза товаров, удостоверение обстоятельств «форс-мажора»);

¹⁸ Е.М. Примаков, доклад на IV Съезде ТПП России

¹⁹ По состоянию на 1 декабря 2009 года

- аккредитация представительств иностранных компаний, осуществляющих деятельность на территории Российской Федерации.

Нормативная база осуществления этих функций нуждается в постоянном совершенствовании с учетом правоприменительной практики. Также, как уже отмечалось, **перспективным является развитие системы передачи на аутсорсинг в систему торгово-промышленных палат и иных функций**, избыточных для осуществления государственными органами.

Так, например, положительный опыт Кузбасской торгово-промышленной палаты свидетельствует о возможности осуществления палатой функций органа по координации внешнеэкономических связей субъекта Российской Федерации, в данном случае, по специальному соглашению с Администрацией Кемеровской области.

6.2. Участие в правотворческой деятельности

Независимая экспертиза проектов законов и иных нормативных правовых актов проводится торгово-промышленными палатами на основании статей 12 (подпункт «а» пункта 1) и 16 Закона Российской Федерации от 7 июля 1993 года № 5340-1 «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации» (далее – Закон о ТПП). В сфере реализации административной реформы экспертиза проектов административных регламентов осуществляется также в соответствии с пунктом 21 Порядка разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 года № 679.

ТПП России в 2002 году первой из ведущих общероссийских предпринимательских объединений выделила в составе своего центрального Аппарата специализированное подразделение – Департамент по законодательству.

В соответствии с предоставленным законодательством полномочиями, на основании Устава и программных актов ТПП России Палата в период работы Государственной Думы V созыва активно участвовала в законопроектной работе.

Всего за 2008 – 2009 годы ТПП России была проведена экспертиза более 150 законопроектов и проектов иных нормативных правовых актов, затрагивающих интересы предпринимателей.

В этой работе нам помогают профильные комитеты Палаты, предпринимательские союзы и ассоциации-члены ТПП России. Осуществляется активный информационный обмен между ТПП России и членскими организациями с целью выработки адекватной и согласованной позиции по конкретным вопросам законотворчества.

Одной из приоритетных задач в 2009 году стала выработка мер по преодолению последствий мирового финансового кризиса. ТПП России приняла участие в работе по подготовке предложений к законам о федеральных бюджетах на 2009 и 2010 года, Федеральному закону «О внесении изменений в Федеральный закон «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы РФ», Федеральному закону «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ и статью 45 Федерального закона «О Центральном банке РФ (Банке России)» и др.

Ряд принятых «антикризисных» поправок касался сферы налогообложения и был предложен ТПП России. В частности, с 1 января 2009 года вступил в силу Федеральный закон № 224, который дополнил Налоговый кодекс РФ положением, согласно которому не подлежит обложению налогом на добавленную стоимость ввоз на таможенную территорию РФ технологического оборудования, аналоги которого не производятся в России. Указанным Законом также была увеличена до 30% «амортизационная премия» по налогу на прибыль организаций, а ставка самого налога снижена до 20%. Кроме того, субъектам РФ предоставлено право устанавливать дифференцированные налоговые ставки по упрощенной системе налогообложения для объекта обложения «доходы, уменьшенные на расходы» в пределах от 5 до 15 % в зависимости от категорий налогоплательщиков.

В 2009 году ТПП России уделялось большое внимание совершенствованию законодательного обеспечения инновационной деятельности. Представители ТПП России вошли в состав рабочей группы Комитета Государственной Думы по науке и наукоемким технологиям по разработке проекта федерального закона «Об инновационной системе Российской Федерации». Кроме того, эксперты Палаты принимают активное участие в рабочей группе Государственной Думы по разработке проекта федерального закона «О венчурной деятельности», а также изменений в иные законодательные акты в целях создания правовых условий для развития рискованного (венчурного) инвестирования.

ТПП России приняла активное экспертное участие в сопровождении Федерального закона от 2 августа 2009 года № 217-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности». Департаментом по законодательству с участием членских организаций проведен анализ правоприменительной практики реализации Закона и на его основе подготовлен пакет дополнительных поправок в законодательство.

Кроме того, Палатой подготовлены комплексные предложения по налоговому стимулированию инновационной деятельности, которые были направлены в различные федеральные ведомства. Многие из них получили поддержку и реализуются в рамках законотворческого процесса.

В 2009 году в ТПП России проводилась работа по нормативно-правовому обеспечению развития отечественной промышленности. В рамках реализации положений Концепции Палатой был разработан проект закона «О промышленном развитии», который был направлен в Комитет Государственной Думы по экономической политике и предпринимательству и Комитет Государственной Думы по промышленности. В результате депутатами внесены два альтернативных законопроекта (№ 75357-5 «О развитии промышленности» и № 98281-5 «О национальной промышленной политике в Российской Федерации»), работа над которыми проходит при активном участии ТПП России.

В целях стимулирования промышленного развития Палатой был также подготовлен и направлен в органы государственной власти пакет предложений по корректировке налогового законодательства.

В качестве одного из основных направлений является законодательное обеспечение развития малого и среднего бизнеса. В этой связи необходимо отметить, что в 2009 году был принят ряд ключевых законов в сфере малого и среднего бизнеса, разработанных и инициированных ТПП России. К ним в первую очередь следует отнести Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 162-ФЗ «О внесении изменения в статью 2 Федерального закона «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт», предусматривающий освобождение плательщиков единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности от обязанности применять контрольно-кассовую технику, а также Федеральный закон от 19 июля 2009 года № 204-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации», повышающий предельный размер годового дохода налогоплательщика в целях применения упрощенной системы налогообложения до 60 млн. руб.

В 2009 году при поддержке и активном участии Палаты был принят ряд других важных законов:

- Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 149-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов РФ или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства» (закон устранил ряд административных барьеров и ограничений при приватизации субъектами МСП занимаемых помещений);
- Федеральный закон от 18 июля 2009 года № 190-ФЗ «О кредитной кооперации» (создал условия для развития системы микрофинансирования малого бизнеса).

В ТПП России подготовлен ряд законопроектов, направленных на совершенствование специальных налоговых режимов, применяемых малым бизнесом, а также на расширение возможностей участия субъектов МСП в государственном и муниципальном заказе. В настоящее время Палата прорабатывает с Министерством экономического развития России эти законодательные предложения.

Следует также выделить проводимую ТПП России работу по мониторингу практики применения Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». К указанному Закону ТПП России подготовлены законопроекты, направленные на совершенствование проведения надзорными органами документальных проверок, а также на расширение прав работников прокуратуры при обжаловании решений органов государственного контроля (надзора), нарушающих права малого и среднего бизнеса. Велась работа и по формированию необходимой подзаконной нормативной базы для реализации вышеназванного Закона, в частности, при участии экспертов Палаты разработан проект постановления Правительства РФ «Об уведомительном порядке начала осуществления предпринимательской деятельности».

Отдельным направлением работы в 2009 году было совершенствование корпоративного законодательства, законодательства о банкротстве в части совершенствования реабилитационных процедур. С учетом предложений ТПП России был разработан и принят Федеральный закон от 19 июля 2009 года № 205-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (в части совершенствования механизмов разрешения корпоративных конфликтов). Ко второму чтению учтена поправка Палаты об отнесении споров, связанных с членством и управлением в торгово-промышленных палатах, также к подведомственности арбитражных судов.

В рамках взаимодействия с Советом при Президенте России по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства в ТПП России проводилась экспертиза Концепции развития законодательства о юридических лицах и Концепции развития гражданского законодательства РФ. Отдельные предложения Палаты были учтены.

Эксперты Палаты совместно с Минэкономразвития России проводят работу по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» и Федеральный закон «Об исполнительном производстве» в части введения реабилитационных процедур» (в части финансового оздоровления).

В поле зрения оставались и вопросы создания благоприятных законодательных условий для функционирования и развития торгово-промышленных палат. Государственной Думой были учтены предложения Палаты при принятии Федерального закона от 17 июля 2009 года № 173-ФЗ «О внесении изменений в статьи 17.1 и 53 Федерального закона «О защите конкуренции». Законом был расширен перечень субъектов, с которыми договоры, предусматривающие переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, могут заключаться без проведения торгов (конкурсов или аукционов). К указанным субъектам Законом, в частности, отнесены торгово-промышленные палаты.

Серьезное внимание в 2009 году уделялось экспертному сопровождению проектов нормативных актов по вопросам борьбы с коррупцией, недобросовестным предпринимательством, обеспечению экономической безопасности бизнеса. В 2009 году был принят второй «пакет» антикоррупционных законов: Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 171-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре РФ» в связи с принятием федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

В 2009 году ТПП России также осуществляла проработку ряда важных документов по вопросам природопользования и экологии: проект Водной стратегии РФ до 2020 года, проект Методики исчисления размера вреда, причиненного водным объектам в результате нарушений водного законодательства, проект постановления Правительства РФ «О порядке паспортиза-

ции отходов». Представители Палаты включены в состав рабочей группы Минприроды России по разработке ряда ключевых законопроектов: об усилении ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды, переходе к единым принципам выработки нормативов допустимого воздействия на окружающую среду и др.

Заключения и предложения ТПП России также сыграли заметную роль в подготовке позиции ГосДумы и профильных ведомств по проектам федеральных законов «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ энергоэффективности», «Об обращении лекарственных средств».

Палата также приняла участие в экспертизе и доработке ряда документов международного характера. Подготовлено заключение на проект Торгового кодекса Евразийского Экономического Сообщества. Специалистами ТПП России также проведен анализ положений проекта Таможенного кодекса Таможенного Союза, подготовленного экспертами России, Белоруссии и Казахстана.

Для более эффективной реализации положений Концепции в 2009 году был проведен ряд важных мероприятий, по итогам которых ТПП России были разработаны и внесены в органы государственной власти законодательные предложения. Можно выделить V Всероссийский налоговый форум, Всероссийский Форум «Интеллектуальная собственность – XXI век», X Всероссийскую конференция представителей малых предприятий, заседания налогового Экспертного совета ТПП России и др.

В 2009 году представители ТПП России приняли участие более чем в 25 парламентских слушаниях по вопросам регулирования предпринимательской деятельности и экономической сферы. На постоянной основе специалистами ТПП России ведется работа в экспертных и общественно-консультативных советах (в том числе фракционных), созданных в Государственной Думе и министерствах социально-экономического блока (более 10 советов). Представители Палаты входят в состав рабочих групп по подготовке наиболее важных для бизнеса законопроектов.

В соответствии с пунктом 4 Постановления Правления ТПП России от 20 декабря 2007 года № 24-3 (далее – Постановление) в 2009 году была продолжена практика информирования территориальных торгово-промышленных палат, комитетов ТПП России, союзов и ассоциаций – членов ТПП России по наиболее актуальным вопросам законодательного процесса. Были разосланы планы законотворческой деятельности Правительства РФ и Государственной Думы на 2009 год. По итогам полученных предложений в феврале 2009 года был подготовлен, утвержден руководством Палаты и разослан по системе ТПП План законопроектной деятельности ТПП России на текущий год.

Все проекты федеральных законов, затрагивающие интересы предпринимательского общества, рассылались для замечаний и предложений по системе ТПП. По итогам обобщения отзывов подготавливались заключения ТПП России, которые направлялись в органы государственной власти.

Начиная с 2004 года, стали традиционными ежегодно проводимые встречи руководства ТПП России, руководителей комитетов ТПП России, членов Палаты с руководством, председателями профильных комитетов и депутатами Государственной Думы для обмена мнениями по актуальным вопросам законопроектной деятельности и правоприменительной практики. Эффект от проведения таких двусторонних встреч налицо. При этом **Палата постоянно подчеркивает, что открыта для плодотворного взаимодействия со всеми политическими силами, представленными в парламенте**, ставящими своей целью работу во имя поступательного и устойчивого социально-экономического развития нашей страны.

В период работы Государственной Думы V созыва Палатой было самостоятельно разработано около 30 законодательных инициатив, среди которых следующие:

- проект федерального закона «О промышленном развитии»;
- проект федерального закона «О внесении изменений в статьи 346.12 и 346.13 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» в части увеличения предельной величины годового дохода налогоплательщика, позволяющую применять упрощенную систему налогообложения до 60 млн. рублей;

- законопроект, регулирующий порядок приостановления операций по счетам налогоплательщиков в банках. Указанный проект рассмотрен на заседании Экспертного совета при ТПП России по совершенствованию налогового законодательства и направлен для замечаний в федеральные органы исполнительной власти;
- проект федерального закона «О примирительной процедуре с участием посредника (медиации)»;
- проект федерального закона «О внесении изменения в статью 11 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;
- проект федерального закона «О внесении изменения в статью 59 Трудового кодекса РФ»;
- проект федерального закона «О внесении изменений в статью 15 Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и др.

В Палате проводится активная научно-аналитическая работа в законотворческой сфере. Сотрудники Палаты принимали участие в работе по анализу соответствия законодательства Российской Федерации нормам и правилам ВТО. Результатом такой работы явилось совместное со Счетной палатой РФ издание брошюры: «Российский бизнес в условиях ВТО».

Кроме того, в рамках научно-аналитической работы было подготовлено и выпущено издание «Белая книга о борьбе с коррупцией».

В 2009 году в помощь территориальным ТПП и предпринимателям был подготовлен ряд брошюр и комментариев:

«Проблемы правового регулирования приостановления налоговыми органами операций по счетам в банках организаций и индивидуальных предпринимателей» (памятка налогоплательщикам);

«Интеллектуальная собственность – основа инновационного развития предприятия»;

Комментарий к новой редакции Закона об обществах с ограниченной ответственностью, вступившей в силу с 1 июля 2009 года;

Доклад «Налоговая политика и пути выхода из кризиса».

Помимо этого была сформулирована, одобрена руководством Палаты и опубликована Концепция правовой политики ТПП России на период до 2008 годов. Концепция нашла широкий отклик в предпринимательских кругах и органах государственной власти и получила в целом позитивную оценку. Настоящая Концепция является логическим ее продолжением.

О своей работе ТПП России систематически ориентирует территориальные палаты, профильные комитеты. В конце каждого месяца по системе ТПП осуществляется рассылка аналитической записки, содержащей основные итоги законотворческой деятельности. Кроме того, информация по вопросам совершенствования законодательства размещается на сайте ТПП России и на сайте Департамента по законодательству в сети Интернет, отдельно функционирует сайт по налоговой проблематике.

Весьма актуальной на перспективу является **задача активизации экспертной деятельности территориальных торгово-промышленных палат в сфере нормотворчества.**

В последние годы активность территориальных палат в этой области возрастает. Проведенный анализ поступившей с мест информации об имеющемся опыте работы свидетельствует о следующем.

1. Основным направлением работы является реализация установленных законом полномочий территориальных торгово-промышленных палат на проведение независимой экспертизы проектов нормативных правовых актов. Зона интересов палат охватывает, в основном, налоговое, внешнеэкономическое, природоохранное законодательство, вопросы административной реформы, государственных и муниципальных закупок, управления имуществом и приватизации, а также разработки и реализации региональных (местных) программ социально-экономического развития и поддержки малого бизнеса.

В течение 2008 и 2009 годов основными вопросами для обсуждения были: проект федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Рос-

сийской Федерации, проблема приватизации арендованного государственного и муниципального имущества, вопросы совершенствования системы государственных и муниципальных закупок, промышленная политика.

2. Нормотворческая деятельность организуется на основе соглашений, заключаемых с исполнительными и законодательными органами государственной власти, органами местного самоуправления. Представители палат участвуют в рабочих группах и экспертных советах при органах власти, взаимодействуют с общественными структурами (общественными палатами, политическими партиями, иными некоммерческими организациями).

В регионах деятельности Южно-Уральской ТПП и ТПП Самарской области разработаны и реализуются совместные планы законопроектной деятельности и проведения различных мероприятий с региональными Законодательными Собраниями.

3. Специализированные подразделения палат создаются, как правило, на общественных началах в форме Комитета по экспертизе (ТПП Ростовской области), Центра законодательства и правовой поддержки предпринимательства при ТПП (ТПП Самарской области), Центра экономико-правовой поддержки предпринимательства (Волгоградская ТПП), Рабочей группы по проведению работ по экспертизе проектов законов и иных нормативных правовых актов (Московская ТПП), Общественного совета при Юридическом отделе (ТПП Белгородской области) и т.п. В работе принимают активное участие штатные сотрудники правовых подразделений палат (Кузбасская ТПП, ТПП Республики Татарстан, Тульская ТПП и др.) и привлеченные эксперты.

В Кузбасской ТПП налажен механизм оперативного взаимодействия по вопросам законодательной работы с Общественной палатой Кемеровской области, Общественной палатой РФ, Департаментом по законодательству ТПП России.

Направление **развития сотрудничества в части экспертной деятельности с Общественной палатой Российской Федерации** признано особо актуальным и включено в Программу деятельности ТПП России на период 2007–2011 годов.

На региональном уровне также следует отметить активную работу с действующими депутатами Государственной Думы и региональных законодательных собраний в Московской ТПП, Тульской ТПП, Томской ТПП и др. палатах. В целом, уровень взаимодействия с региональной законодательной властью достаточно высок.

На муниципальном уровне заслуживает особого внимания опыт Волжской ТПП. Палатой достигнуты значительные успехи, особенно в сфере информационно-правовой поддержки предпринимателей. Создан постоянно действующий лекторий «Вместе создавать законы, по которым вместе жить», сформирована Коллегия по предпринимательству при Главе города Волжский, заключены отдельные соглашения с депутатами регионального Законодательного Собрания и депутатом Государственной Думы, представляющим данный регион. Также как положительный можно оценить опыт Одинцовской ТПП по осуществлению взаимодействия с муниципальными собраниями вплоть до уровня сельских поселений.

Практически всеми палатами отмечаются следующие проблемы:

- острая нехватка кадров для проведения экспертизы законопроектов, во многом обусловленная ограниченностью финансовых ресурсов;
- отсутствие эффективной системы привлечения членов палат к экспертизе, низкая активность предпринимателей в условиях ограниченных сроков «прохождения» проектов;
- отсутствие отлаженной системы сопровождения и «продвижения» инициатив и позиции палат в органах государственной власти;
- большой объем ведомственного нормотворчества, практически не охваченный экспертизой.

Многие палаты отдельно упоминают об использовании в работе **методических материалов ТПП России**, аналитических и справочных материалов Департамента по законодательству. Разработка таких материалов и рекомендаций – одна из основных задач центрального аппарата ТПП России, в рамках реализации прав по координации деятельности торгово-промышленных палат, закрепленных в пункте 2 статьи 15 Закона о ТПП. В 2005–2006 годах

были утверждены Положение о разработке проектов нормативных правовых актов, Положение об экспертизе проектов нормативных правовых актов в системе ТПП России с соответствующими методическими рекомендациями по их использованию (прилагаются).

Основные направления совершенствования нормотворческой деятельности палат сводятся к следующему:

Регулярно обобщать практику работы территориальных ТПП по взаимодействию с органами государственной власти (местного самоуправления) с целью внедрения передового опыта. Эти вопросы обсуждаются на ежегодных совещаниях-семинарах руководителей юридических служб и комитетов торгово-промышленных палат.

Разработать Методические рекомендации по выстраиванию отношений территориальных ТПП с органами государственной власти (местного самоуправления) в сфере нормотворческой деятельности, включая типовые соглашения с органами государственной власти и местного самоуправления. В рекомендациях обратить внимание на развитие отношений с политическими партиями с учетом преимущественно пропорционального принципа формирования представительных органов государственной власти и местного самоуправления.

Ввести в практику проведение обучающих и развивающих семинаров по экспертизе проектов нормативных правовых актов для сотрудников торгово-промышленных палат.

Предполагается развивать систему специализированных экспертных подразделений и организаций по нормотворчеству при торгово-промышленных палатах.

Продолжить практику заключения соглашений с органами государственной власти и местного самоуправления, в которых предусматривать положения о проведении палатами экспертизы проектов нормативных правовых актов различного уровня.

6.3. Содействие разрешению предпринимательских споров. Арбитражные органы при торгово-промышленных палатах

В соответствии с действующим законодательством ТПП России является организацией, организующей на протяжении вот уже нескольких десятков лет развитие и функционирование системы третейских судов в Российской Федерации. Такие организации, как Международный коммерческий арбитражный суд при ТПП России (МКАС), Третейский суд при ТПП России, Морская арбитражная комиссия, Ассоциация диспетчеров за многие годы своей деятельности snискали заслуженный авторитет в стране и на международной арене.

Безусловно, наиболее авторитетным судом, внесшим значительный вклад в правоприменительную практику в сфере разрешения споров, возникающих в процессе ведения внешнеэкономической деятельности, является МКАС.

Разбирательство в МКАС отличается упрощенной, но достаточной для объективного и всестороннего рассмотрения дела, процедурой. Важным преимуществом является конфиденциальность рассмотрения споров: рассмотрение дел в государственных арбитражных судах осуществляется, как правило, в открытых заседаниях, и их решения могут быть полностью опубликованы, тогда как в МКАС дела рассматриваются в закрытых заседаниях, а решения если и публикуются, то без указания спорящих сторон, а также иных сведений, позволяющих определить стороны.

По своей правовой природе МКАС является самостоятельным постоянно действующим арбитражным учреждением (третейским судом). МКАС – один из двух российских международных арбитражей (вторым является Морская арбитражная комиссия при ТПП России), поименно упоминаемых в Законе РФ «О международном коммерческом арбитраже». Более того, МКАС наряду с МАК – единственные в России арбитражи, созданные законодательными актами (в порядке преемства) и действующие на основании положения, утвержденного законом. Это приложение № 1 к указанному выше Закону, которое так и именуется «Положение о Международном коммерческом арбитражном суде при Торгово-промышленной палате Российской Федерации».

Именно Положение о МКАС устанавливает, что МКАС является самостоятельным арбитражным учреждением. Оно же определяет и роль ТПП России, ограничивая ее организационными функциями. Палата утверждает Регламент МКАС, определяет порядок исчисления арбитражного сбора, ставки гонораров арбитров и других расходов суда, оказывает иное содействие его деятельности.

МКАС – один из признанных международных арбитражных центров с многолетней историей. Как указывается в упоминавшемся Положении, МКАС является преемником Арбитражного суда при Торгово-промышленной палате СССР, образованного в 1932 году.

Востребованность МКАС подтверждается и тем фактом, что за 2002–2007 годы в делах, рассматриваемых МКАС, участвовали компании из 77 стран мира.

МКАС является членом Международной федерации коммерческих арбитражных институтов (МФКАИ). ТПП России или самим МКАС заключено 21 соглашение с зарубежными торговыми палатами или арбитражными центрами о сотрудничестве в области международного арбитража.

Авторитет МКАС формировался поколениями арбитров, которые всегда были широко известными специалистами в области международного коммерческого права. И сейчас в качестве арбитров МКАС выступают признанные российские и зарубежные специалисты. В числе российских арбитров патриархи международного коммерческого права из Академии внешней торговли, МГИМО, Института государства и права РАН, Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Исследовательского центра частного права, МГУ, СПбГУ и других авторитетных юридических научных центров. В числе арбитров МКАС руководители предпринимательских объединений, ведущие корпоративные юристы, известные адвокаты.

Иностранцы арбитры представлены, в основном, профессорами права и известными адвокатами многих стран. В числе этих стран Германия, Великобритания, Швеция, Финляндия, Италия, Франция, Голландия и другие. Значительное число арбитров представляют страны Восточной Европы и бывших республик СССР.

Арбитры МКАС, как правило, обладают знаниями иностранных языков, что позволяет непосредственно исследовать документы на иностранных языках, а при необходимости и вести само разбирательство на этих языках.

Авторитет МКАС проявляется и в том, что в нем нередко рассматриваются споры, в которых обе стороны являются субъектами иностранного права, и число таких дел постоянно растет.

Действующий Список арбитров МКАС утвержден ТПП России в 2005 году по представлению Президиума МКАС. Всего в нем 169 арбитров, среди которых 68 иностранных специалистов.

Список арбитров МКАС носит публичный характер и с ним можно ознакомиться в сети Интернет. Впрочем, Список имеет рекомендательное, ориентирующее значение в помощь сторонам для выбора арбитров. Высокий уровень находящихся в Списке арбитров подкрепляется авторитетом МКАС и ТПП России. Но стороны могут выбирать арбитров и из лиц, не входящих в Список арбитров МКАС, исходя из профессиональных и личностных качеств избираемых арбитров, их компетентности и беспристрастности.

К сожалению, несмотря на существование Международного коммерческого арбитражного суда при ТПП России российские хозяйствующие субъекты нередко предпочитают обращаться в зарубежные арбитражи, такие как Лондонский, Парижский, Стокгольмский и другие. Одно время это было своего рода модой. Правда, в последнее время все больше приходит понимание, что это на порядок затратней, языковой барьер усложняет контроль и оценку состояния и итогов рассмотрения дел, возникают дополнительные сложности при исполнении в России вынесенных решений. Решения арбитража являются окончательными и не могут быть обжалованы по существу.

Наличие благоприятной международно-правовой базы позволяет без повторного рассмотрения спора по существу исполнять решения МКАС за пределами России. Такое возможно в силу международной Конвенции о признании и приведении в исполнение иностранных архи-

тражных решений (Нью-Йорк, 1958 г.), участниками которой являются более 130 государств, включая Российскую Федерацию.

В соответствии с Положением и Регламентом, в МКАС могут по соглашению сторон передаваться:

- споры из договорных и иных гражданско-правовых отношений, возникающие при осуществлении внешнеторговых и иных видов международных экономических связей, если коммерческое предприятие хотя бы одной из сторон спора находится за границей;
- споры предприятий с иностранными инвестициями и международных объединений и организаций, созданных на территории Российской Федерации, между собой, споры между их участниками, а равно их споры с другими субъектами права Российской Федерации.

Морская арбитражная комиссия также является международным коммерческим арбитражем. Но в отличие от МКАС, она представляет собой специализированный арбитраж. А именно: арбитраж по морским делам, куда можно обращаться практически по любым гражданско-правовым спорам, связанным с торговым мореплаванием. В частности, по спорам из договоров перевозки грузов, фрахтования судов, морского страхования и т. д.

Характерно, что МАК рассматривает указанные споры независимо от того, являются их сторонами субъекты российского и иностранного права либо только российского или только иностранного права.

Морская арбитражная комиссия была создана в 1930 году и сегодня является одним из старейших морских арбитражей в мире.

Основы правового статуса МАК установлены Законом РФ «О международном коммерческом арбитраже» и Положением о МАК, являющимся приложением к этому закону.

Споры в МАК разрешаются арбитрами, избранными самими сторонами, либо назначенными в порядке, предусмотренном Регламентом МАК. Рекомендательный список арбитров МАК утверждается ТПП России. В сегодняшнем составе арбитров МАК видные ученые, юристы-практики, капитаны дальнего плавания, экономисты. Со списком арбитров МАК можно также познакомиться на сайте Центра арбитража и посредничества ТПП России.

Для обращения в МАК также необходимо наличие арбитражной оговорки либо в тексте контракта, либо в виде отдельного соглашения.

Разбирательство дел в МАК осуществляется по правилам Регламента, утверждаемого ТПП России. В Регламенте отражена передовая мировая практика арбитражного разбирательства морских споров. Для МАК также свойственна возможность исполнения за рубежом ее решений в соответствии с Нью-Йоркской Конвенцией 1958 года.

В отличие от первых двух судов, рассматривающих, как правило, международные споры, Третейский суд для разрешения экономических споров является арбитражем по «внутренним» коммерческим спорам.

Конечно, сейчас в России много третейских судов, образованных при различных организациях. Но Третейский суд при ТПП России имеет то важное преимущество, что в его составе не просто высококвалифицированные специалисты, а специалисты, владеющие мировым опытом разрешения коммерческих споров, поскольку многие арбитры МКАС и МАК являются и арбитрами третейского суда.

Список арбитров Третейского суда утвержден ТПП России и также имеется на сайте Центра арбитража и посредничества. Как всегда этот список носит рекомендательный характер. С учетом актуальности защиты интеллектуальной собственности, в том числе и «секретов производства», утвержден отдельный Список третейских судей, специализирующихся на разрешении споров, связанных с объектами интеллектуальной собственности.

Третейский суд действует с 1992 года и на сегодня является одним из наиболее крупных и авторитетных постоянно действующих третейских судов в России. Он рассматривает передаваемые ему по соглашению сторон споры, возникающие из гражданских правоотношений при осуществлении предпринимательской и иной экономической деятельности.

Право на обращение в Третейский суд принадлежит юридическим лицам и гражданам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица

и имеющим статус индивидуального предпринимателя, зарегистрированным в РФ и других странах, входящих в СНГ.

Третейский суд действует на основании Федерального закона «О третейских судах в Российской Федерации».

Обязательным условием для обращения в Третейский суд для разрешения экономических споров является, как и в других третейских судах, третейское соглашение.

Процедурные правила обращения в Третейский суд и разбирательства спора устанавливаются его Регламентом, утверждаемым ТПП России. Регламент направлен на обеспечение состязательности процесса и в тоже время оперативности в рассмотрении спора. Предусматривается, что третейское разбирательство должно быть завершено в срок не более 2 месяцев со дня образования состава суда по конкретному делу.

Упрощенная по сравнению с законодательством, устанавливающим порядок рассмотрения дел в государственных судах, процедура рассмотрения дел в третейском суде более приемлема для бизнеса, поскольку не налагает на предпринимателей больших процессуальных обременений и позволяет на равных участвовать в процессе не только юристам, но и непосредственно хозяйственным руководителям.

Третейские суды также созданы и успешно функционируют при торгово-промышленных палатах ряда субъектов Российской Федерации.

В целях оказания содействия предпринимателям в использовании медиации при ТПП России создана Коллегия посредников по проведению примирительных процедур.

Основы правового статуса Коллегии и процедуры посредничества установлены Регламентом по проведению примирительных процедур с участием посредника, утвержденным ТПП России.

Примирительная процедура может быть начата при возникновении спора как до обращения в суд или третейский суд, в том числе по предложению судьи или третейского судьи. Однако предпочтительней использование такой процедуры до обращения в суд, когда отношения сторон еще не до конца расстроены. В этой связи рекомендуется включать в коммерческие договоры условие об использовании примирительных процедур до обращения в суд.

Законодательному установлению этого нового института должно предшествовать принятие федерального закона о медиации.

Имея в виду развитие медиации, утвержденная Правительством Российской Федерации федеральная целевая программа «Развитие судебной системы России» на 2007–2011 годы, предусматривает разработку специального нормативного акта, определяющего механизм реализации примирительных процедур (восстановительной юстиции), внесудебных и досудебных способов урегулирования споров, в том числе вытекающих из административных правоотношений, статус соответствующих организаций, осуществляющих функции медиации, а также регламент (процедуру) их работы.

В настоящее время в Государственную Думу внесены два законопроекта:

- проект федерального закона № 126244-5 «О примирительной процедуре с участием посредника (медиации)» (внесен депутатами Государственной Думы П.В. Крашенинников, В.Н. Плигин, В.С. Груздев) и
- проект федерального закона № 201888-5 «О примирительной процедуре (медиации)» (внесен Законодательным Собранием города Санкт-Петербурга).

Таким образом, правовое регулирование осуществления функции по содействию разрешению предпринимательских споров осуществляется как законодательно, так и нормативными правовыми актами торгово-промышленных палат, что еще раз подчеркивает их важную роль в общественных отношениях.

ТПП России считает, что целесообразно поддержать проект федерального закона № 126244-5 «О примирительной процедуре с участием посредника (медиации)» для его принятия в первом чтении. Его основная идея заключается в том, что медиация основана на взаимном волеизъявлении сторон. Большинство положений законопроекта носят диспозитивный характер. Наиболее важным в урегулировании споров признается вопрос о конфиденциальности самой процедуры. Именно с ним связывается возможность обеспечения правовых гаран-

тий для успешного функционирования данного института, защиты прав и интересов участников посреднической процедуры.

Развитие медиации позволит разгрузить суды, так как медиацию относят к альтернативным по отношению к судебным методам разрешения споров (хотя данная процедура в последнее время уже стала использоваться и в рамках судебного разбирательства), а законопроект предусматривает возможность применения примирительной процедуры до или вместо обращения в арбитражный или третейский суд.

6.4. Освоение новых форм торгово-экономического сотрудничества

В соответствии с пунктом 2 статьи 3 Закона о ТПП торгово-промышленные палаты содействуют развитию экспорта российских товаров и услуг, оказывают практическую помощь российским предприятиям и предпринимателям в проведении операций на внешнем рынке и освоении новых форм торгово-экономического и научно-технического сотрудничества.

В правовой сфере это выражается в обобщении практики внешнеэкономической деятельности, информировании делового сообщества об обычаях торгового оборота на внешнем рынке, внедрении современных форм и методов заключения внешнеторговых контрактов.

ТПП России также участвует в формировании позиции международных предпринимательских организаций и обобщении практики международной торговли. Представители Палаты наряду с государственными экспертами участвуют в работе российской делегации в Комиссии ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ).

Согласно пункту 2 статьи 17 Закона о ТПП российская Палата представляет интересы своих членов в Международной торговой палате (МТП) – старейшей и авторитетнейшей предпринимательской организации, штаб-квартира которой находится в Париже.

Наиболее важным в правовой сфере является участие в работе Комиссии МТП по коммерческому праву и практике, в состав которой от делового сообщества Российской Федерации включен представитель ТПП России. Этой комиссии принадлежит ведущая роль в обобщении международных торговых обычаев и внедрении правил трансграничной торговли.

Комиссия по коммерческому праву и практике участвовала в подготовке ИНКОТЕРМС 2000 года (Унифицированная международная коммерческая терминология), подготовила Модельный дистрибьюторский контракт, Модельный контракт коммерческого агентства, Модельный контракт случайных посреднических услуг, Модельный контракт международной купли-продажи, Модельный контракт по передаче технологий, Модельное соглашение о соблюдении конфиденциальности.

Среди нынешних и перспективных разработок комиссии можно выделить следующие:

- оценка применения и ревизия редакции ИНКОТЕРМС 2000 года;
- гармонизация Европейского контрактного права;
- Модельный контракт о совершении сделок «под ключ» (техсодействие);
- Модельное лицензионное соглашение по распоряжению брендами и иными объектами интеллектуальной собственности;
- Модельное соглашение о покупке активов (по сделкам слияния-поглощения);
- Модельный закон «О лизинге», разрабатываемый Международным институтом унификации частного права (УНИДРУА) при участии МТП;
- рекомендации о скорейшем присоединении к Конвенции ЮНСИТРАЛ об использовании электронных коммуникаций в международных контрактах 2005 года.

В целом активизация участия в работе профильных комиссий Международной торговой палаты является весьма важной с точки зрения повышения влияния отечественного бизнеса на международной арене, способствует формированию позитивного имиджа страны и повышения авторитета России в мире.

6.5. Совершенствование законодательства о торгово-промышленных палатах

Как уже было указано, **система торгово-промышленных палат в России действует на основании специального Закона** Российской Федерации от 7 июля 1993 года № 5340-1 «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации» (далее – Закон о ТПП). За прошедшие полтора десятка лет общественно-экономическая ситуация в стране изменилась, Закон о ТПП сегодня вполне позволяет успешно функционировать палатам, но нуждается в некотором совершенствовании.

Такая перспективная задача была поставлена и на обсуждении, состоявшемся в ходе работы V Съезда ТПП России в декабре 2006 года, который определил планы развития системы торгово-промышленных палат на ближайшую пятилетку.

В ТПП России создана специальная рабочая группа, которая и занимается анализом правоприменительной практики и подготовкой необходимых законодательных предложений.

Ряд изменений, связанных с приведением Закона о ТПП в соответствие с действующим законодательством в сфере государственной регистрации юридических лиц, был внесен Федеральным законом от 29 апреля 2008 года «**О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в сфере государственной регистрации**», инициированным Президентом Российской Федерации. Этим же Законом усовершенствована и редакция статьи 16 Закона о ТПП, устанавливающей нормотворческие полномочия ТПП России. Предусмотрено, в частности, что Палата принимает участие в подготовке затрагивающих интересы предпринимателей проектов федеральных законов, нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Актуальной задачей является развитие законодательного регулирования деятельности торгово-промышленных палат в субъектах Российской Федерации.

Пункт 1 статьи 2 Закона о ТПП предусматривает, что «законодательство о торгово-промышленных палатах состоит из настоящего Закона, других законов Российской Федерации и республик в составе Российской Федерации». Вместе с тем действующая Конституция Российской Федерации, принятая в 1993 году, уже после принятия Закона о ТПП, устанавливает равенство прав всех субъектов Российской Федерации.

Кроме того, одной из важнейших целей деятельности торгово-промышленных палат является всемерное развитие торгово-экономических и научно-технических связей предпринимателей Российской Федерации с предпринимателями зарубежных стран (пункт 1 статьи 3 Закона о ТПП). **Роль торгово-промышленных палат** в осуществлении таких связей **закреплена в нескольких десятках международных договоров Российской Федерации** и соответствующих соглашений, заключаемых на уровне субъектов Российской Федерации. В соответствии с пунктом «о» части 1 статьи 72 Конституции России координация внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации отнесена к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

В настоящее время в нескольких субъектах Российской Федерации уже приняты и действуют соответствующие законы, например, в городе Москве, Ненецком автономном округе, Брянской области, Республике Башкортостан, Республике Ингушетия, Республике Северная Осетия-Алания.

В ТПП России *подготовлен Модельный закон субъекта Российской Федерации «О торгово-промышленной палате субъекта Российской Федерации»*. Следует отметить особо опыт Брянской ТПП по разработке и «продвижению» в органах государственной власти Закона Брянской области от 14 декабря 2006 года № 121-З «О Торгово-промышленной палате Брянской области». Закон был принят Брянской областной Думой 30 ноября 2006 года, зарегистрирован в Отделе Управления Минюста России по Центральному федеральному округу в Брянской области 21 декабря 2006 года за № ru32000200600296, вступил в силу 10 января 2007 года.

Разработка и принятие таких региональных законов, регулирующих взаимоотношения торгово-промышленных палат с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, может придать дополнительный импульс развитию палат и повышению их роли как организаций по согласованию интересов власти и предпринимательского сообщества.

Список проектов законодательных актов, подлежащих разработке и принятию:

№	Наименование	Состояние
1.	№ 126244-5 «О примирительной процедуре с участием посредника (медиации)»	дата первого чтения не определена
2.	№ 201888-5 «О примирительной процедуре (медиации)»	дата первого чтения не определена

Для заметок

Для заметок

Для заметок

Для заметок