

ВРЕМЯ  
БЫТЬ  
ВМЕСТЕ



# РОЛЬ ТОРГОВО-ПРОМЫШЛЕННЫХ ПАЛАТ В СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ ВЛАСТИ И БИЗНЕСА

Материалы межрегиональной научно-практической конференции



Москва  
Саратов  
2011



Федеральное государственное бюджетное  
образовательное учреждение высшего  
профессионального образования  
«Российская правовая академия Министерства  
юстиции Российской Федерации»  
Поволжский (г. Саратов) юридический институт  
(филиал)



Торгово-промышленная палата  
Саратовской области



Центр международного частного  
предпринимательства CIPE

## РОЛЬ ТОРГОВО-ПРОМЫШЛЕННЫХ ПАЛАТ В СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ ВЛАСТИ И БИЗНЕСА

---

Материалы межрегиональной  
научно-практической конференции

Москва  
Саратов  
2011

УДК 347.7(082)  
ББК 67.404.06 + 67.404.91  
Р68

**Рекомендовано к печати ученым советом Поволжского (г. Саратов) юридического института (филиала) РПА Минюста России**

Р68 Роль торгово-промышленных палат в совершенствовании правового регулирования отношений власти и бизнеса : материалы межрегиональной научно-практической конференции / Торгово-промышленная палата Саратовской области; РПА Минюста России, Поволжский (г. Саратов) юридический институт (филиал) РПА Минюста России. – М.; Саратов : РПА Минюста России, 2011. – 80 с.

ISBN 978-5-89172-301-6

В материалах сборника представлены доклады участников межрегиональной научно-практической конференции «Роль торгово-промышленных палат в процессе совершенствования правового регулирования отношений власти и бизнеса», которая состоялась 29 июня 2011 года в рамках юбилейных мероприятий, посвященных 25-летию ТПП Саратовской области.

В конференции приняли участие представители ТПП РФ, территориальных торгово-промышленных палат, Федеральной антимонопольной службы России, Саратовской государственной академии права, Поволжского юридического института (филиала) РПА Минюста России, Поволжской академии государственной службы, общественных организаций, бизнеса, научной и деловой общественности. В рамках конференции состоялись онлайн-включения других регионов, с веб-докладами выступили специалисты из Москвы и Хабаровска.

Коллективы Торгово-промышленной палаты Саратовской области, ПЮИ (ф) РПА Минюста России выражают благодарность всем участникам конференции за большую работу, направленную на повышение эффективности деятельности системы торгово-промышленных палат, поиск инструментов конструктивного взаимодействия бизнеса, власти, науки и образования.

Данное издание подготовлено Торгово-промышленной палатой Саратовской области, ПЮИ (ф) РПА Минюста России.

УДК 347.7 (082)  
ББК 67.404.06 + 67.404.91

© «РПА Минюста России», 2011  
© Торгово-промышленная палата Саратовской области, 2011  
© Центр международного частного предпринимательства СИРЕ, 2011

ISBN 978-5-89172-301-6

## **СОДЕРЖАНИЕ**

Приветствие М.А. Фатеева.....	4
Правовой статус Торгово-промышленной палаты и ее роль во взаимодействии власти и бизнеса. Л.В. Саенко .....	5
Роль торгово-промышленных палат в процессе совершенствования правового регулирования отношений власти и бизнеса. С.В. Васильев..	16
Взаимодействие антимонопольного органа и Торгово-промышленной палаты в целях развития добросовестной конкуренции. Н.И. Ремезов...	21
Создание в системе ТПП России механизма постоянного выявления и устранения административных барьеров, связанных с излишним регулированием предпринимательской деятельности. И.Г. Жаринов .....	24
Концепция правоохранительной политики: необходимость разработки и примерная структура. В.В. Нырков .....	32
Инвестиционный климат и деятельность органов власти по привлечению реальных инвестиций в Саратовской области. В.В. Гусев .....	39
Опыт экспертно-аналитического исследования эффективности правоотношений власти и бизнеса в регионах России. В.П. Санатин .....	46
Правовые формы взаимодействия власти, бизнеса и гражданского общества в сфере публичного управления. М.П. Петров .....	50
Правовые инструменты независимой оценки эффективности предоставления государственных и муниципальных услуг. С.Г. Леонов .....	58
Об особенностях проведения информационной экспертизы. С.Е. Тареев	70
Роль торгово-промышленных палат в создании благоприятного правового режима в приоритетных отраслях развития предпринимательства. Н.П. Поличка .....	73
Административные барьеры. Л.В. Солонцова .....	75
<b>РЕЗОЛЮЦИЯ</b> межрегиональной конференции «Роль торгово-промышленных палат в совершенствовании правового регулирования отношений власти и бизнеса» .....	78



**ФАТЕЕВ Максим Альбертович,**  
президент  
**Торгово-промышленной палаты**  
**Саратовской области**



**САЕНКО Людмила Владимировна,**  
декан юридического факультета  
**ПЮИ (ф) РПА Минюста России,**  
**кандидат юридических наук**

*Не каждая территориальная палата может похвастаться – в хорошем смысле этого слова – что работает 25 лет, четверть века на территории региона.*

Торгово-промышленная палата Саратовской области была создана 16 июля 1986 года как Саратовское отделение Торгово-промышленной палаты СССР. 16 ноября 1988 года Саратовское отделение ТПП СССР было преобразовано в Нижневолжское региональное отделение ТПП СССР с центром в городе Саратове. В состав отделения вошли Астраханская, Волгоградская, Пензенская, Саратовская, Ульяновская области и Калмыцкая АССР. В январе 1990 года по решению ТПП СССР Нижневолжская торгово-промышленная палата объединила только Саратовскую, Ульяновскую и Пензенскую области.

Вот уже 25 лет мы вместе с вами. Сегодня мы проводим конференцию на тему «Роль торгово-промышленных палат в процессе совершенствования правового регулирования отношений власти и бизнеса». Мы расширили географию участников, к нам съехались представители торгово-промышленных палат из разных регионов РФ. Я рад приветствовать гостей из Новороссийска, Самары, Волжского и других городов России. Также приветствую своих коллег: юристов, правоведов, правозащитников, которые нам очень помогают в работе. Хотя иногда мы с ними спорим, но в этом есть наш главный принцип – решать все споры и находить компромиссы за круглым столом, в процессе нормальных человеческих дискуссий.

Мы сегодня услышим доклады по противодействию коррупции, преодолению административных барьеров, поднимем вопросы правового беспредела и нигилизма в нашем обществе.

Я надеюсь, что этот опыт, которым вы поделитесь друг с другом сегодня, будет полезен всем. Я желаю вам приятной работы, двери палаты всегда открыты для вас.

Мы являемся добрыми партнерами и рады быть полезными вам. Удачи всем, здоровья, процветания!

## **ПРАВОВОЙ СТАТУС ТОРГОВО-ПРОМЫШЛЕННОЙ ПАЛАТЫ И ЕЕ РОЛЬ ВО ВЗАИМОДЕЙСТВИИ ВЛАСТИ И БИЗНЕСА**

Об отношениях власти и бизнеса, о роли Торгово-промышленной палаты (далее – ТПП) в этих взаимоотношениях говорится сейчас достаточно часто и на разных уровнях. Учитывая многоаспектность этих отношений, мне хотелось бы затронуть только одно из направлений – влияние на эти отношения ТПП, для чего следует определить правовой статус ТПП как экспертной организации, проводящей независимую оценку эффективности деятельности государства и бизнеса.

Соглашусь с мнением о том, что в настоящее время ТПП является уникальной организацией, статус которой помогает обеспечивать эффективный диалог российских экономических субъектов с государственными органами. Это позволяет ТПП являться мощным инструментом российского бизнеса для защиты своих интересов и создания четкой системы взаимодействия с государством, оперативно транслировать свои интересы в государственные органы и обеспечивать их защиту при принятии решений государственными органами. Немалую роль система торгово-промышленных палат России призвана играть и в информационном, организационном и инфраструктурном обеспечении функционирования российского предпринимательства<sup>1</sup>. Очень важно, что подобный статус торгово-промышленных палат нашел свое законодательное закрепление и имеет уже достаточно устоявшуюся нормативную основу, а также большую правоприменительную практику и опыт организации работы.

Выявляя гражданско-правовой статус ТПП, следует отметить, что они занимают особое место в системе юридических лиц.

<sup>1</sup> См.: Вилисов М.В. Роль и место Торгово-промышленной палаты Российской Федерации в системе взаимодействия бизнеса и государства. URL: Материалы сайта <http://www.tpprf.ru>

Современное положение ТПП нельзя оценивать без обращения к истории вопроса. В России история ТПП начинается со времен Петра I, создавшего гильдии, имевшие выборных представителей, обсуждавших с городскими властями вопросы торговли и промышленности<sup>2</sup>. В начале XIX века были созданы биржевые комитеты, во многом выполнившие функции ТПП. Однако только перед Октябрьской революцией (29 декабря 1910 года) было утверждено Положение о Российской экспортной палате, которая приобрела традиционное наименование «палата» и являлась действительным членом Международной торговой палаты. 6 октября 1917 года Временным правительством было утверждено первое Положение о торгово-промышленных палатах, в котором были определены основные цели, задачи и полномочия торгово-промышленных палат в России. В советской России возрождение ТПП было вызвано новой экономической политикой. В ноябре 1921 года в Петрограде была учреждена Северо-Западная областная торговая палата (в целях «... облегчения торговых отношений Северо-Западной области с внутренними и внешними рынками, а также развития и упрочения товарооборота области»), в декабре 1922 года в Москве – Российско-Восточная торговая палата. В 1932 году на их основе была образована Всесоюзная торговая палата, которая в 1972 году была преобразована в Торгово-промышленную палату СССР.

В октябре 1991 года состоялся учредительный съезд ТПП РСФСР, в котором участвовало 19 региональных торгово-промышленных палат и несколько десятков объединений предпринимателей. Уже в ноябре 1991 года в соответствии с Постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР от 18.11.1991 № 1888-1 «О некоторых вопросах Торгово-промышленной палаты РСФСР»<sup>3</sup> Торгово-промышленная палата РСФСР была объявлена правопреемником Торгово-промышленной палаты СССР в отношении имущества и денежных средств, находящихся на территории РСФСР и за ее пределами, а также в сфере прав Торгово-промышленной палаты СССР в учрежденных ею смешанных торговых палатах, ассоциациях и совместных предприятиях, в том числе и за рубежом. В последующем базовые функции ТПП России были определены Указом Президента РФ от 18.03.1993 № 351 «О Торгово-промышленной палате Российской Федерации» (далее – Указ о ТПП РФ), а в дальнейшем – Законом РФ от 07.07.1993 № 5340-1 «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации» (далее – Закон о ТПП РФ) был определен статус ТПП.

Основу современного законодательного регулирования деятельности торгово-промышленных палат в Российской Федерации составляет Закон РФ от 7 июля 1993 г. № 5340-1 «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации». Указанный Закон определяет общие правовые, экономические и социальные основы создания торгово-промышленных палат в Российской Федерации, устанавливает организационно-правовые формы и направления их деятельности, определяет принципы их взаимоотношений с государством.

<sup>2</sup> См.: Торгово-промышленная палата Российской Федерации. URL: <http://www.tpprf.ru/ru/main/inform/2>

<sup>3</sup> См.: Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 47, ст. 1620.

Торгово-промышленным палатам предоставляются все права и обязанности, установленные российским законодательством для некоммерческих организаций – осуществлять все права юридического лица, нести ответственность по своим обязательствам всем принадлежащим ей имуществом, заниматься предпринимательской деятельностью (в пределах, необходимых для выполнения ее уставных задач).

Законодательство о торгово-промышленных палатах состоит из федерального закона, а также законов субъектов Российской Федерации. Таким образом, в деятельности торгово-промышленных палат в полной мере реализуется принцип федерализма, позволяющий субъектам Российской Федерации принимать активное участие в создании нормативно-правовой базы для региональных торгово-промышленных палат. В этом проявляется один из многих аспектов правового взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов с объединениями предпринимателей.

Статья 1 Закона о ТПП РФ устанавливает, что Торгово-промышленная палата является негосударственной некоммерческой организацией, объединяющей российские предприятия и российских предпринимателей. Как видно, законодатель использует лишь общую формулировку, не дающую точной характеристики самой организационно-правовой формы, хотя именно данный вопрос вызывает наиболее острые дискуссии о типологии юридических лиц, их системе и особенностях организаций частного права, выполняющих публичные функции. В то же время можно с уверенностью утверждать, что в состав торгово-промышленных палат не входят органы государственной власти или органы местного самоуправления. Закон подчеркивает негосударственный статус палаты, которая является объединением предпринимателей и выражает именно их интересы. Добавим, что в понятии ТПП на момент принятия Закона присутствовало слово «общественной», благодаря которому ТПП рассматривалась как вид общественного объединения. В последующем на основании ст. 50 Федерального закона от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» данное слово из текста Закона о ТПП РФ было исключено. В то же время законодатель в других статьях Закона о ТПП РФ сохранил упоминание о палате как общественной организации, что нельзя признать удачным с точки зрения юридической техники. Так, в ст. 2 Закона о ТПП РФ можно прочитать следующее правило: наименование «торгово-промышленная палата» и образованные на его основе словосочетания могут быть использованы только в названиях общественных организаций, созданных в соответствии с положениями настоящего Закона. Получается, что ТПП – это общественная организация, но созданная в особом порядке, в соответствии с Законом о ТПП РФ, а не Законом об общественных объединениях. Понятно, что целью приведенной формулы являлось придание специального статуса торгово-промышленным палатам. Отметим, что есть весомые аргументы в пользу признания ТПП неким видом общественного объединения. Например, ст. 2 Закона об общественных объединениях устанавливает: «Действие настоящего Федерального закона распространяется на все общественные объ-

единения, созданные по инициативе граждан, за исключением религиозных организаций, а также коммерческих организаций и создаваемых ими некоммерческих союзов (ассоциаций). Формулировка «на все... за исключением» приводит к выводу, что религиозные организации, коммерческие организации и создаваемые ими некоммерческие союзы (ассоциации) – виды общественных объединений, специфика статуса которых обусловлена тем, что на них всего лишь не распространяются нормы Закона об общественных объединениях. Кроме того, ст. 4 этого же Закона устанавливает, что правовое положение отдельных видов общественных объединений может регулироваться специальными законами. Пункт 3 ст. 6 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» предусматривает: «Особенности правового положения общественных организаций (объединений) определяются иными федеральными законами». Как видно, о Законах говорится во множественном числе. Получается, что есть весомые аргументы, которые позволяют причислять ТПП к общественным объединениям. Эти доводы позволяют ученым-юристам проводить аналогии между регулированием деятельности торгово-промышленных палат и общественных объединений. Например, профессор А.Н. Козырин неоднократно этим пользуется в посттатейных комментариях к Закону о ТПП РФ<sup>4</sup>. Тем не менее нельзя не учитывать, что в соответствии со ст. 6 Закона об общественных объединениях членами и учредителями общественных объединений могут быть только физические и юридические лица – общественные объединения. Субъектный состав членов ТПП несколько иной – хозяйствующие субъекты. Даже граждане, вступающие в члены ТПП, обладают специальным статусом предпринимателя без образования юридического лица.

Неправительственный характер ТПП раскрывается во взаимодействии с государством: согласно ст. 4 Закона о ТПП РФ, государственные органы оказывают торгово-промышленным палатам содействие в выполнении ими своих уставных задач, принимают меры по обеспечению помещениями торгово-промышленных палат. Законодательные установки проявляются в Указе о ТПП РФ, в соответствии с п. 1 которого Правительству РФ поручено привлекать представителей Торгово-промышленной палаты Российской Федерации для участия в разработке и осуществлении государственных программ поддержки предпринимательства и развития экономики, в подготовке актов Правительства РФ по вопросам совершенствования хозяйственного механизма, предпринимательской деятельности и внешнеэкономических связей, а также проведения их экспертизы. Согласно п. 1 Постановления Правительства РФ от 06.07.1994 № 792 «О вопросах Торгово-промышленной палаты Российской Федерации» министерствам и ведомствам Российской Федерации было поручено привлекать представителей Торгово-промышленной палаты Российской Федерации для участия в разработке и осуществлении государственных программ поддержки предпринимательства и развития экономики, в подготовке актов Правительства

<sup>4</sup> См.: Козырин А.Н. Посттатейный комментарий Закона РФ «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (2001 г.).

РФ по вопросам совершенствования хозяйственного механизма, предпринимательской деятельности и внешнеэкономических связей, а также проведения их экспертизы.

В то же время Закон о ТПП РФ подчеркивает, что вмешательство государственных органов и должностных лиц в деятельность торгово-промышленных палат, равно как и вмешательство торгово-промышленных палат в деятельность государственных органов и должностных лиц, не допускается (п. 2 ст. 4). Таким образом, ТПП, выполняя ряд публичных функций на федеральном и региональном уровнях властовования, не входит в систему публичного управления. При этом ТПП – это соучастник государственного администрирования в сфере экономических отношений, обладающий общественным статусом и авторитетом. Данное отличие предопределяет особость торгово-промышленных палат. Это «нестандартное» объединение хозяйствующих субъектов.

Основные признаки ТПП показывают, что данному виду организаций надо как-то вписаться в устоявшуюся классификацию юридических лиц, но при этом сохранить свою видовую особенность. Однако О.В. Гутников называет ТПП особой организацией, не подпадающей ни под одну из известных организационно-правовых форм<sup>5</sup>. Профессор А.Ф. Нуртдинова называет ТПП особым объединением работодателей<sup>6</sup>. Понятно, что торгово-промышленная палата – форма некоммерческой организации. Является ли она самостоятельной или охватывается тем перечнем, который есть в Законе о некоммерческих организациях (который не носит исключительного характера)? К ТПП нередко применяют статус саморегулируемых организаций<sup>7</sup>. При этом сравнивают характеристики, закрепленные в Федеральном законе от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях», и признаки ТПП. К тому же нельзя отрицать: торгово-промышленные палаты – институт самоорганизации хозяйствующих субъектов. В то же время ст. 2 Закона о саморегулируемых организациях указывает, что под саморегулированием понимается самостоятельная и инициативная деятельность, которая осуществляется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности и содержанием которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил. При некоторой схожести саморегулируемых организаций и торгово-промышленных палат (объединение бизнес-структур, содействие развитию экономики, формированию этических стандартов в предпринимательской деятельности) существуют кардинальные различия.

Предназначение саморегулируемых организаций достигается путем создания стандартов и осуществления контроля за соблюдением данных стандартов субъектами предпринимательской деятельности. Торгово-про-

<sup>5</sup> См.: Гутников О.В. Состояние и перспективы развития корпоративного законодательства в Российской Федерации // Журнал российского права. 2007. № 2. С. 36.

<sup>6</sup> См.: Нуртдинова А.Ф. Объединения работодателей: их права и обязанности в системе социального партнерства // СПС «КонсультантПлюс» (2003 г.).

<sup>7</sup> См.: Зинченко С.А., Галов В.В. Саморегулируемые организации в законодательстве России: проблемы и решения // Корпорации и учреждения : сб. статей / отв. ред. М.А. Рожкова. М., 2007.

мышленные палаты не призваны осуществлять контроль за их членами. Если ТПП и участвует в выработке этических стандартов бизнеса, то ее цель – со-действие, соучастие, самоорганизация, но не саморегулирование и контроль.

Торгово-промышленная палата по внешним признакам представляет собой ассоциацию (союз). Г.А. Кудрявцева называет ее «своеобразным видом ассоциации (союза)<sup>8</sup>. Здесь применимо общее правило п. 4 ст. 50 ГК РФ: «Допускается создание объединений коммерческих и (или) некоммерческих организаций в форме ассоциаций и союзов». Т.В. Сойфер отмечает: «Ассоциация (союз), созданная коммерческими юридическими лицами, имеет строго определенные цели – это координация осуществляющей ими предпринимательской деятельности, представление и защита общих имущественных интересов. Возможность непосредственного осуществления объединением деятельности в иных направлениях, в том числе предпринимательской, исключается. Тем самым правоспособность объединения коммерческих организаций ограничивается, ибо иные некоммерческие организации определяют направления своей деятельности самостоятельно и обладают правом осуществлять отдельные виды предпринимательской деятельности, хотя и на строго определенных условиях<sup>9</sup>. Пункт 2 ст. 1 Закона о ТПП РФ предусматривает, что торгово-промышленная палата может заниматься предпринимательской деятельностью, лишь поскольку это необходимо для выполнения ее уставных задач. Закон только дополняет, что полученная ею прибыль между членами торгово-промышленной палаты не распределяется. Пункт 5 ст. 121 ГК РФ предусматривает, что наименование ассоциации (союза) должно содержать указание на основной предмет деятельности ее членов с включением слов «ассоциация» или «союз». Это означает, что торгово-промышленная палата должна в обязательном порядке включать в свое наименование вышеуказанные слова, однако ни в одном уставе данное требование не соблюдается. Это указывает на то, что ТПП не рассматривается в полном объеме именно как ассоциация (союз), хотя ГК РФ любое объединение коммерческих и (или) некоммерческих организаций рассматривает именно как ассоциацию (союз).

В этой части можно согласиться с Д.В. Новаком, констатирующем, что торгово-промышленные палаты хотя и не охватываются организационно-правовой формой объединения юридических лиц (ассоциации, союза), зафиксированной в ГК РФ, но могут быть к ней безболезненно сведены<sup>10</sup>. Добавим, что ГК РФ был принят гораздо позже Закона о ТПП, но последний был принят раньше Конституции РФ. Ю.Г. Лескова справедливо отмечает, что применительно к торгово-промышленным палатам законодатель использо-

<sup>8</sup> Цит. по: Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации: в 3 т. Т. 1: Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой (постатейный) / под ред. Т.Е. Абовой, А.Ю. Кабалкина. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2007.

<sup>9</sup> Цит. по: Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой (постатейный) / под ред. О.Н. Садикова. 3-е изд., испр., доп. и перераб. М., 2005.

<sup>10</sup> См.: Новак Д.В. К упорядочению системы некоммерческих организаций // Вестник гражданского права. 2007. № 3.

вал выделение нового вида юридического лица, исходя из их направления деятельности. Традиционной все-таки считается классификация, связанная с организационно-правовой формой юридических лиц<sup>11</sup>. Далее Ю.Г. Лескова подытоживает: «...деление юридических лиц, построенное на разных основаниях, включающих как организационно-правовые формы, так и направленности деятельности, приводит к противоречивости норм гражданского законодательства, регулирующих деятельность одного и того же вида юридического лица»<sup>12</sup>.

Точка зрения на торгово-промышленную палату как разновидность ассоциации (союза) разделяется целым рядом известных ученых-юристов<sup>13</sup>.

Бессспорно, что в настоящее время ТПП не вписывается в общую систему юридических лиц. Анализ правового статуса торгово-промышленной палаты постоянно выявляет какие-то «особые случаи».

Выше уже отмечалось, что система торгово-промышленных палат сформировалась ранее, чем появился Закон, регулирующий их деятельность.

В октябре 1991 года состоялся учредительный съезд Торгово-промышленной палаты РСФСР. Однако уже через месяц Постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР № 1888-1 ТПП РСФСР была объявлена правопреемником ТПП СССР в отношении имущества и денежных средств, находящихся на территории РСФСР и за ее пределами. Это означает, что, несмотря на инициативу «снизу», статус палаты с первых дней ее создания не определялся как статус организации, действующей исключительно в частноправовой сфере. Президиум законодательного органа страны фактически сформировал ее имущественную и правовую базу. В последующем стал происходить процесс создания торгово-промышленных палат в субъектах Российской Федерации. Закон о ТПП РФ закрепил фактически складывающуюся систему палат.

На основании вышеизложенного возможно сформулировать общие выводы о гражданско-правовом статусе ТПП:

1) Торгово-промышленная палата Российской Федерации представляет собой негосударственную некоммерческую самоуправляемую организацию, объединяющую российские организации и российских предпринимателей. Статус палаты регулируется специальным Законом «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации»;

2) торгово-промышленные палаты, выполняя ряд публичных функций на федеральном и региональном уровнях властовования, не входят в систему публичного управления. ТПП – это соучастник государственного администрирования в сфере экономических отношений, обладающий общественным статусом и авторитетом;

<sup>11</sup> См.: Лескова Ю.Г. Некоторые проблемы определения положения учреждений в системе юридических лиц // Юрист. 2005. № 11. С. 6.

<sup>12</sup> Там же.

<sup>13</sup> См.: Суханов Е.А. Некоммерческие организации как юридические лица // Хозяйство и право. 1998. № 5; Беляев К.П. О делении юридических лиц на коммерческие и некоммерческие в гражданском законодательстве // Актуальные проблемы гражданского права / под ред. С.С. Алексеева. М., 2000; Сумской Д.А. Статус юридических лиц. М., 2006.

3) торгово-промышленные палаты следуют отличать от общественных объединений, объединений работодателей и саморегулируемых организаций.

По своей природе ТПП – это объединение юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;

4) торгово-промышленная палата представляет симбиоз частноправовых и публично-правовых начал. С одной стороны, это негосударственная организация, уполномоченная в том числе на осуществление предпринимательской деятельности. С другой стороны, Закон предписывает выполнение ряда публичных функций. От некоторых функций палата не может отказаться по своему усмотрению. Например, Закон регулирует деятельность специализированных третейских судов, создаваемых при ТПП России<sup>14</sup>.

Торгово-промышленные палаты являются уникальным образованием, аккумулирующим, представляющим и защищающим интересы российских экономических субъектов, обеспечивающим систему взаимоотношений государственных органов с предпринимательскими структурами. В соответствии с Законом о ТПП торгово-промышленные палаты создаются в целях содействия развитию экономики Российской Федерации, ее интегрированию в мировую хозяйственную систему, формированию современной промышленной, финансовой и торговой инфраструктуры, созданию благоприятных условий для предпринимательской деятельности, урегулированию отношений предпринимателей с их социальными партнерами, всемерному развитию всех видов предпринимательства, торгово-экономических и научно-технических связей предпринимателей Российской Федерации с предпринимателями зарубежных стран.

В соответствии с действующим российским законодательством торгово-промышленные палаты выполняют следующие задачи:

- оказывают помощь российским предприятиям и предпринимателям, представляют и защищают их интересы по вопросам, связанным с осуществлением хозяйственной деятельности, в том числе и за границей;

- содействуют развитию всех видов предпринимательской деятельности с учетом экономических интересов субъектов Российской Федерации, отраслей народного хозяйства и предприятий;

- организуют взаимодействие между субъектами предпринимательской деятельности, их взаимодействие с государством в лице его органов, а также с социальными партнерами;

- содействуют развитию системы образования и подготовки кадров для предпринимательской деятельности в Российской Федерации, участвуют в разработке и реализации государственных и межгосударственных программ в этой области;

- оказывают предпринимателям, их объединениям, союзам, ассоциациям информационные услуги, содействуют в организации инфраструктуры информационного обслуживания предпринимательства;

- 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;

- принимают меры, в рамках предоставленных им прав, к недопущению и пресечению недобросовестной конкуренции и неделового партнерства;

- содействуют урегулированию споров, возникающих между предприятиями, предпринимателями;

- обеспечивают предоставление услуг, необходимых для осуществления коммерческой деятельности иностранных фирм и организаций;

- выполняют другие задачи с учетом положений международных договоров Российской Федерации.

Находясь «на стыке» интересов предпринимательства и государства, торгово-промышленные палаты призваны выполнять особую роль «транслятора» интересов предпринимательских структур в органах государственной власти. Этим объясняются некоторые особенности взаимоотношений торгово-промышленных палат с государственными органами. Так, в частности, Законом о ТПП установлено, что государственные органы оказывают торгово-промышленным палатам содействие в выполнении ими своих уставных задач, принимают меры по обеспечению помещениями торгово-промышленных палат. В то же время вмешательство государственных органов и должностных лиц в деятельность торгово-промышленных палат, равно как и вмешательство торгово-промышленных палат в деятельность государственных органов и должностных лиц не допускается. Подобный принцип, однако, не исключает возможность осуществления соответствующими государственными органами контроля и надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации торгово-промышленными палатами.

Законом о ТПП установлены принципы и порядок образования торгово-промышленных палат. Членами торгово-промышленной палаты могут быть российские предприятия, независимо от формы собственности и их организационно-правовой формы и предприниматели, зарегистрированные в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, а также организации, объединяющие предприятия и предпринимателей. Законодательством не устанавливается каких-либо особых требований к отраслевой принадлежности, размеру и осуществляющей деятельности членов торгово-промышленных палат, что дает возможность обеспечить действительно широкое участие экономических субъектов в их деятельности, защищать свои интересы с использованием достаточно больших возможностей торгово-промышленных палат.

Законодательно предоставленные возможности торгово-промышленных палат действительно достаточно широки. В соответствии с действующим российским законодательством (ст. 12 Закона о ТПП) торгово-промышленные палаты имеют право:

- осуществлять независимую экспертизу проектов нормативных актов в области экономики, внешнеэкономических связей, а также по другим вопросам, затрагивающим интересы предприятий и предпринимателей;

<sup>14</sup> См.: Романовская О.В. Правовой статус торгово-промышленной палаты. URL: <http://www.tpprf.ru>

- представлять и защищать законные интересы своих членов в государственных органах;
- оказывать содействие российским и иностранным предприятиям и предпринимателям в патентовании изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, регистрации товарных знаков, знаков обслуживания и наименований мест происхождения товаров;
- проводить по поручению российских и иностранных предприятий и предпринимателей экспертизы, контроль качества, количества и комплектности товаров;
- удостоверять в соответствии с международной практикой сертификаты происхождения товаров, а также другие документы, связанные с осуществлением внешнеэкономической деятельности;
- вести негосударственный Реестр российских предприятий и предпринимателей, финансовое и экономическое положение которых свидетельствует об их надежности как партнеров для предпринимательской деятельности в Российской Федерации и за рубежом;
- организовывать международные выставки, а также обеспечивать подготовку и проведение выставок российских товаров за границей;
- создавать, реорганизовывать и ликвидировать в Российской Федерации и за границей предприятия и учреждения, а также совместно с иностранными предприятиями и предпринимателями учреждать смешанные торгово-промышленные палаты;
- издавать газеты, журналы и другие печатные материалы для обеспечения предпринимательской деятельности;
- самостоятельно определять методы осуществления своей деятельности, устанавливать структуру, штатное расписание, численность работников, формы и размеры оплаты труда и материального стимулирования их труда;
- открывать свои филиалы и представительства, в том числе за границей;
- для разрешения экономических споров в соответствии с законодательством Российской Федерации образовывать третейские суды, утверждать положения о них и порядок рассмотрения споров третейскими судами;
- осуществлять иные полномочия, не противоречащие законодательству Российской Федерации.

Особое внимание хотелось бы уделить осуществлению функции проведения независимой экспертизы. ТПП Саратовской области – одно из немногих юридических лиц в нашем регионе, аккредитованных Минюстом России на проведение антикоррупционной экспертизы НПА и их проектов. Это новое направление экспертной деятельности, достаточно специфическое, но работу в этом направлении коллектив ТПП ведет планомерную и профессиональную. Признаюсь честно, что без поддержки и сотрудничества с ТПП я как независимый эксперт не состоялась бы.

Следует подчеркнуть, что права торгово-промышленных палат закрепляются в их уставах и осуществляются в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации.

Законодательство России устанавливает довольно широкие имущественные гарантии деятельности торгово-промышленных палат.

Источниками формирования имущества торгово-промышленных палат являются вступительные и членские взносы, прибыль от хозяйственной деятельности, иные поступления. Имущество торгово-промышленных палат используется для обеспечения их деятельности (содержание аппарата, осуществление исследовательских работ, ведение информационно-правовых мониторингов) и образования их фондов, многие из которых направлены на целевое финансирование различных мероприятий по поддержке российских предпринимателей.

Таким образом, даже краткий анализ правового статуса и деятельности торгово-промышленных палат позволяет сделать вывод, что данная организация назначена не только быть самым представительным органом российского предпринимательства, активно отстаивающим интересы своих членов внутри государства и за его пределами, но и, обладая мощными организационными, финансовыми и интеллектуальными ресурсами, определять стратегию и основные направления развития российского бизнеса, в том числе и путем соответствующей корректировки и дополнения деятельности государственных органов в соответствующих сферах. Часть полномочий ТПП России, предусмотренных действующим законодательством, фактически находятся в рамках самоорганизации экономических субъектов, часть полномочий самой Палаты и действующих при ней организаций способствуют более эффективному осуществлению государством своих функций.

Думается, что на сегодняшнем форуме прозвучит постановка проблем в этих взаимоотношениях от представителей власти и бизнес-сообщества, в том числе и по дальнейшей организации правового статуса ТПП.

В заключение хотелось бы обозначить свою позицию относительно роли ТПП в отношениях власти и бизнеса. Она видится в основной миссии ТПП – дипломатии бизнеса и власти.

**ВАСИЛЬЕВ Сергей Витальевич,**  
**директор Департамента по**  
**законодательству Торгово-промышленной**  
**палаты Российской Федерации**



## РОЛЬ ТОРГОВО-ПРОМЫШЛЕННЫХ ПАЛАТ В ПРОЦЕССЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ ВЛАСТИ И БИЗНЕСА

Коллеги, если говорить о роли торгово-промышленных палат в процессе совершенствования правового регулирования отношений власти и бизнеса, то после VI Съезда она, на наш взгляд, возрастает. К нашему мнению все чаще и чаще прислушиваются на самых разных уровнях власти, мы с вашей помощью направляем экспертные заключения на проекты законов, рассматриваемые в правительстве и парламенте. Эта работа осуществляется в соответствии со статьями 12 и 16 Закона Российской Федерации «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации», Уставом ТПП России и программными документами Палаты.

Для организации взаимодействия с органами законодательной власти в ТПП России регулярно проводятся встречи актива Палаты с депутатами Государственной Думы, руководством Совета Федерации. С верхней палатой парламента такая встреча состоялась несколько месяцев назад – готовится к подписанию новое соглашение о сотрудничестве.

Сейчас мы проводим доработку «Концепции развития законодательства Российской Федерации на период до 2015 года». Надеемся, что в этом документе найдут свое отражение и предложения территориальных торгово-промышленных палат.

Мы регулярно информируем вас по наиболее актуальным вопросам законодательного процесса. Ежегодно в ваш адрес направляются планы законотворческой деятельности Правительства РФ и Государственной Думы. По итогам получаемых предложений ежегодно формируются и утверждаются

руководством Палаты планы законопроектной деятельности ТПП России на соответствующий год. Эти документы служат ориентиром для профильных комитетов Палаты, территориальных палат и иных членских организаций в их текущей законотворческой работе.

К примеру, в план законотворческой деятельности ТПП РФ на 2011 год вошли два законопроекта, предложенных изначально территориальными ТПП.

По обращению Вятской ТПП нами был разработан законопроект о предоставлении организациям, применяющим общий режим налогообложения, возможности учитывать «входной» налог на добавленную стоимость при реализации товаров, приобретенных у организаций, применяющих упрощенную систему налогообложения или единый налог на вмененный доход. Проект направлен в Минфин России для проработки и согласования.

Южно-Уральская ТПП также отличается большой активностью в сфере законотворческой деятельности. Она, в частности, вышла с предложением по разработке законопроекта в части сокращения с 5 до 3 лет периодичности установления Правительством РФ предельных значений выручки от реализации товаров и балансовой стоимости активов. Законопроект в настоящее время направлен нами на согласование в Министерство экономического развития.

ТПП Нижегородской области разработан проект, которым предлагается установить обязанность контрольно-надзорных органов согласовывать с органами прокуратуры мотивированные запросы на предоставление юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями информации, составляющей коммерческую тайну. Проект направлен нами в Генеральную прокуратуру на согласование.

Отдельные территориальные палаты заинтересованно участвуют в экспертизе разработанных Правительством Российской Федерации проектов законов в сфере охраны окружающей среды, способных оказать непосредственное влияние на деятельность хозяйствующих субъектов (особенно промышленных предприятий). В частности, хотелось бы поблагодарить за активную позицию и хорошие замечания на проекты ТПП Нижегородской области, ТПП Ивановской области, ТПП Волгоградской области, ТПП г. Волжска.

Естественно, что ТПП России также и самостоятельно занимается разработкой законопроектов. В рамках Юридического департамента создан Отдел законотворческой деятельности. В частности, нами разработан и на днях внесен через депутатов Госдумы законопроект, которым предлагается увеличить срок, в течение которого юридические лица (индивидуальные предприниматели) должны направлять в регистрирующий орган по месту своего нахождения документы, свидетельствующие об изменении сведений, содержащихся в ЕГРЮЛ (ЕГРИП), с 3 до 10 рабочих дней.

Совместную законотворческую работу мы проводим с территориальными ТПП и путем внесения поправок ко второму чтению, предложений в других формах. В частности, позиция регионов направлялась нами в Госдуму при рассмотрении Федеральных Законов «О таможенном регулировании в

Российской Федерации», «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях», «О полиции», «О лицензировании» (новая редакция), «О внесении изменений в Налоговый Кодекс Российской Федерации в части стимулирования инновационной деятельности» и др.

Палатой на основе предложений территориальных ТПП на прошлой неделе внесен пакет поправок к законопроекту о поэтапной отмене единого налога на вмененный доход и о введении «патентной системы налогообложения» для индивидуальных предпринимателей (принят в первом чтении 17 мая 2011 года). Поправками, в частности, предлагается увеличить предельную численность наемных работников при применении патентной системы до 15 человек, предельный годовой доход по упрощенной системе – до 100 млн рублей, предоставить возможность применения УСН организациями, имеющими представительства, и др.

Коллеги, с вашей помощью ТПП РФ освоила ряд новых направлений в сфере экспертизы нормативных правовых актов.

Так, в 2008 году Палата была аккредитована в качестве специализированной организации по проведению независимой экспертизы регламентов исполнения государственных функций, возложенных на федеральные органы исполнительной власти. Начиная с 2008 года, ТПП РФ было рассмотрено порядка 100 проектов регламентов, многие из них были рекомендованы к существенной доработке. Эта работа крайне важна, так как зачастую именно в ведомственных документах содержатся вещи, которые могут затруднить ведение предпринимательской деятельности, создать дополнительные административные барьеры.

Кроме того, в 2010 году Палата активно включилась в организуемую Минэкономразвития России оценку регулирующего воздействия на хозяйствующие субъекты принимаемых на федеральном уровне законодательных и подзаконных нормативных правовых актов.

Палатой подписано Соглашение о взаимодействии между Минэкономразвития России и организациями, представляющими интересы предпринимательского сообщества, при проведении оценки регулирующего воздействия.

Данный механизм применяется в России лишь с сентября 2010 года и направлен на выявление и оценку возможных выгод, издержек и эффектов от нового или существующего государственного регулирования.

В настоящее время экспертизе подвергаются акты, регулирующие отношения:

- в области организации и осуществления государственного контроля (надзора);
- в области установления, применения и исполнения обязательных требований к продукции или связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, накладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации;
- в области оценки соответствия;
- в области безопасности процессов производства.

Однако только за истекшие два месяца в ТПП России для экспертизы уже поступило порядка 65 документов, а с сентября 2010 года их количество превышает 200 документов. Ситуация несколько осложняется тем, что до сих пор, к сожалению, отсутствует методика проведения такой экспертизы. Но этот вопрос сейчас прорабатывается с Минэкономразвития России.

ТПП проводят и так называемую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов. Правовой основой для ее проведения являются Федеральные законы от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Кроме того, следует упомянуть постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 года № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

В рамках реализации соглашений о сотрудничестве с органами прокуратуры палаты участвуют в проведении независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. Более 20 торгово-промышленных палат регионального и муниципального уровней получили аккредитацию Минюста России в качестве независимых экспертов.

Противодействие коррупционным проявлениям тесно связано с проблемой эффективности законодательства в целом и вопросами мониторинга его правоприменения.

Президентом России Дмитрием Медведевым подписан Указ от 20 мая 2011 года № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации», который предусматривает комплексную и плановую деятельность по сбору, обобщению, анализу и оценке информации для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, в том числе в целях реализации антикоррупционной политики и устранения коррупционных факторов.

ТПП России направляла в Минэкономразвития России предложения по реализации данного Указа. В частности, планируется осуществлять мониторинг законодательства в сферах размещения государственного и муниципального заказа, таможенного регулирования, налогов и сборов, противодействия коррупции, обязательного социального страхования.

Нельзя также не упомянуть о методике исследования эффективности правоприменения государственных и муниципальных услуг. В сентябре 2010 года на конференции в ТПП России Саратовская палата презентовала разработанную ей новую прикладную Методику исследования эффективности правового регулирования и правоприменения в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг и сообщила о результатах её использования в 8 регионах страны. Признано целесообразным использование данной методики в качестве действенного средства по улучшению делового климата, совершенствования управления, правового регулирования и правоприменительной практики.

Следует также отметить, что ТПП России уделяет значительное внимание информированию своих членов об основных итогах законотворческой деятельности на федеральном уровне. В течение 2007–2011 годов в территориальные ТПП на регулярной основе направляются ежемесячные аналитические записки о состоянии и тенденциях развития федерального законодательного процесса. Кроме того, по завершении каждой сессии Государственной Думы вам рассылаются развернутые отчеты об участии Палаты в законотворческой деятельности. Текущая сессия завершится, видимо, 8 июля и соответствующий отчет будет направлен в ваш адрес.

В целях правильного понимания и применения на практике новых законов в помощь территориальным торгово-промышленным палатам нами было подготовлено 14 брошюр и комментариев по наиболее актуальным вопросам экономического законодательства.

Предложения по активизации и улучшению качества сотрудничества:

■ направлять нам более мотивированные запросы: со всей перепиской, необходимыми экономическими обоснованиями и другими пояснениями. Это позволит сэкономить время и не вступать в длительную переписку.

■ учитывая, что направление заключений на проекты, а также внесение поправок ограничены жесткими регламентными сроками, просили бы вас не позднее указанного нами срока направлять в наш адрес соответствующие предложения.

**РЕМЕЗОВ Николай Иванович,**  
*руководитель Саратовского УФАС России,  
государственный советник  
Российской Федерации 2-го класса*



## **ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ОРГАНА И ТОРГОВО-ПРОМЫШЛЕННОЙ ПАЛАТЫ В ЦЕЛЯХ РАЗВИТИЯ ДОБРОСОВЕСТНОЙ КОНКУРЕНЦИИ**

Вопросу развития добросовестной конкуренции и Президентом РФ, и Правительством РФ уделяется большое внимание. Вместе с тем количество обращений по поводу недобросовестной конкуренции растет из года в год. Если раньше мы слышали от предпринимателей, что обращаться с жалобой на своих конкурентов они не будут, так как это «неприлично», то сейчас предприниматели все больше прибегают к защите своих прав в административном порядке.

Изменяются и формы недобросовестной конкуренции. В связи с этим важно то обстоятельство, что ст. 14 Федерального закона «О защите конкуренции» содержит открытый перечень форм недобросовестной конкуренции.

В соответствии с указанной статьей под недобросовестной конкуренцией понимаются любые действия хозяйствующих субъектов (группы лиц), которые направлены на получение преимуществ при осуществлении предпринимательской деятельности, противоречат законодательству РФ, обычаям делового оборота, требованиям добропорядочности, разумности и справедливости и причинили или могут причинить убытки другим хозяйствующим субъектам-конкурентам либо нанесли или могут нанести вред их деловой репутации.

Согласно ч. 2 ст. 14 Закона не допускается недобросовестная конкуренция, связанная с приобретением и использованием исключительного права на средства индивидуализации юридического лица, средства индивидуализации продукции, выполняемых работ или оказываемых услуг.

Часть 3 ст. 14 Закона определяет, что решение федерального антимонопольного органа о нарушении положений ч. 2 настоящей статьи в отношении приобретения и использования исключительного права на товарный знак направляется заинтересованным лицом в федеральный орган исполнительной власти по интеллектуальной собственности для признания недействительным предоставления правовой охраны товарному знаку.

Пункт 6 ч. 2 ст. 5 ГК РФ «Предоставление правовой охраны товарному знаку» может быть оспорен и признан недействительным полностью или частично в течение всего срока действия правовой охраны, если связанные с государственной регистрацией товарного знака действия правообладателя признаны в установленном порядке злоупотреблением правом либо недобросовестной конкуренцией.

При рассмотрении заявлений хозяйствующих субъектов о фактах недобросовестной конкуренции для объективного и всестороннего исследования обстоятельств дела особую важность имеет оценка обычаем делового оборота в конкретной сфере, особенности обращения товаров на отдельных сегментах рынка, позиция профессионального сообщества. Члены торгово-промышленной палаты, объединенные по профессиональному признаку, представляют собой ценный ресурс информации, дают возможность получать квалифицированные заключения по сложным, неоднозначным вопросам.

В своей практике Саратовское УФАС России активно сотрудничает с Торгово-промышленной палатой Саратовской области, профессиональными гильдиями и ассоциациями, отдельными членами палаты. В свою очередь члены Палаты также обращаются в Саратовское УФАС России с заявлениями о пресечении фактов недобросовестной конкуренции.

Так, ООО «ЦИТ», широко известное среди потребителей систем контроля загазованности, имеющее членство в Торгово-промышленной палате Саратовской области, столкнулось с проблемой незаконного использования его интеллектуальной собственности на товарный знак, на программное обеспечение при научно-технических разработках и производстве электронного и газового оборудования. Саратовское УФАС России пресекло факт недобросовестной конкуренции. Решение управления позволило обществу взыскать с недобросовестного конкурента компенсацию за незаконное использование результатов интеллектуальной деятельности в размере семисот пятидесяти тысяч рублей.

Созданная при ТПП Саратовской области Гильдия страховщиков неоднократно принимала участие в рассмотрении дел о нарушении антимонопольного законодательства на рынке финансовых услуг и давала заключения по наличию нарушений со стороны страховых компаний. Кроме того, на заседаниях Гильдии страховщиков постоянно рассматриваются вопросы соблюдения законодательства, прав членов Гильдии и их клиентов с участием руководителя и специалистов Саратовского УФАС России.

Одной из форм взаимодействия Саратовского УФАС России и ТПП Саратовской области является проведение совместных семинаров. За последнее

время были проведены семинары и круглые столы по вопросам соблюдения законодательства в сфере интеллектуальной собственности, газоснабжения промышленных потребителей, обеспечения конкуренции на товарных рынках при размещении государственных и муниципальных заказов, в том числе информационно-практические семинары по особенностям проведения аукционов в электронной форме на площадке «Сбербанк –АСТ».

Особую роль в повышении эффективности взаимодействия Саратовского УФАС России и ТПП Саратовской области играет создание при ТПП Комитета по интеллектуальной собственности, который нацелен на обсуждение актуальных проблем в этой сфере с привлечением широкого круга специалистов, экспертов, патентных поверенных.

Президент ТПП Саратовской области Максим Альбертович Фатеев входит в состав Общественно-консультативного Совета при Саратовском УФАС России с момента его создания. Членами совета являются также руководители некоторых гильдий, ассоциаций и союзов, представляющих предпринимательское сообщество области. Это способствует заинтересованному, углубленному обсуждению на заседаниях Совета вопросов деятельности управления и ее направленности на защиту интересов как предпринимателей, так и граждан Саратовской области.

Практика взаимодействия Саратовского УФАС России и ТПП Саратовской области свидетельствует о высоком потенциале такой формы сотрудничества при совершенствовании регулирования отношений власти и бизнеса особенно в сфере защиты конкуренции – важнейшего направления развития экономики нашего государства.



**ЖАРИНОВ Игорь Геннадьевич,**  
*президент Новороссийской  
Торгово-промышленной палаты*

## СОЗДАНИЕ В СИСТЕМЕ ТПП РОССИИ МЕХАНИЗМА ПОСТОЯННОГО ВЫЯВЛЕНИЯ И УСТРАНЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ БАРЬЕРОВ, СВЯЗАННЫХ С ИЗЛИШНИМ РЕГУЛИРОВАНИЕМ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Впервые в истории нашей страны в качестве основы государственной политики и оценки ее эффективности Президентом России Д.А. Медведевым провозглашены интересы свободного и гармонично развитого человека. Речь идет о свободе во всех ее проявлениях: личной, экономической и свободе самовыражения.

Официально определены главные ориентиры развития страны до 2020 года – построение общества, которое задает лучшие стандарты жизни, представляет равные возможности для самостоятельной реализации талантов и умений людей, и формирование широкого среднего класса.

Одним из самых ярких проявлений свободной, творческой и эффективной человеческой деятельности является предпринимательство.

Именно бизнес – свободный, законный и цивилизованный – заложит основу преобразования страны, развития экономики и повышения качества жизни граждан России.

Однако часто на прямой вопрос предпринимателя: «Чем вы можете помочь в решении конкретной проблемы?» мне трудно дать такой же конкретный ответ.

Попытаюсь проанализировать: почему эффективность работы ТПП не всегда удовлетворяет ожидания членов палат.

Общеизвестно, что коррупция и административные барьеры – вот два основных фактора, сдерживающих развитие бизнеса. На самом деле административные барьеры – это одно из проявлений коррупции, которая в нашей стране образует давно укоренившуюся систему социальных отношений.

Осознавая ситуацию, власть выстраивает систему защитных и репрессивных мер, направленных на снижение уровня коррупции по трем основным направлениям: законодательное обеспечение, усиление ответственности и наказания за коррупционные проявления, воспитание в обществе нетерпимого отношения к коррупции.

Все это так. Однако на сегодняшний момент основная причина провала всех усилий власти по кардинальному снижению уровня коррупции, на мой взгляд, кроется в укоренившейся порочной расстановке приоритетов.

В России исторически сложилось, что на первом месте всегда интересы государства, затем – интересы общества и только потом «в хвосте» скромно «плетутся» интересы личности, то есть интересы граждан России.

На самом деле, если мы хотим говорить о нашей стране как о демократическом и правовом государстве, в котором нет места коррупции и беззаконию, приоритеты учета интересов должны быть расставлены строго наоборот:

**личность → общество → государство**

Что происходит сейчас? Государство, обеспечивая в первую очередь собственные интересы, выдает карт-бланш своим представителям – чиновникам. Именно они действуют от имени государства Российского с позиции «все, что идет вразрез с моим интересом, подрывает основы государства». Государственные и муниципальные служащие нацелены на руководство и контроль, на извлечение «административной ренты» (как в денежном выражении, так и в натуральном), а не на «служение», то есть оказание услуг обществу в лице его граждан и хозяйствующих субъектов.

Рядовой гражданин не верит власти, не верит в закон, не верит в свои силы и возможности, но верит в «доброго царя» (президента, премьера и пр.), который все сделает.

### Изменение системы уплаты налогов с физических лиц

По моему глубокому убеждению, ключевым моментом социальной пассивности граждан России является сложный и запутанный механизм оплаты гражданами услуг власти – органов контроля, управления и обеспечения жизнедеятельности, включая здравоохранение, образование и др.

Система выстроена так, что трудящиеся (те самые личности из цепочки приоритетов) прямой зависимости собственного труда и количества собранных налогов, которые идут на содержание государства, практически не ощущают. Государство заботливо поделилось своим священным правом сбора налогов... с бизнесом, назначив его главным налоговым агентом страны. Иными словами, каждое предприятие, заплатив налоги со своих доходов, должно еще и беспощадно изъять значительную часть дохода своих сотрудников в пользу государства.

А теперь давайте предположим, что ситуация изменилась. Предприятия платят свои налоги за свои доходы. Работники получают денежное воз-

награждение и самостоятельно из своего кармана оплачивают и страховые взносы, и подоходный налог. Все честно. Каждый понимает, сколько он платит за получение своей доли услуг от государства.

Что происходит дальше? Так уж устроен человек, что, реально заплатив приличную сумму за товар или услугу, он обязательно заинтересуется, а соответствует ли качество и количество полученного уплаченному? В этой ситуации у личности появляется реальная заинтересованность в том, чтобы разобраться, почему находящиеся на ее содержании полицейские служат, но не защищают, судьи судят, но неправедно, врачи не лечат, а залечивают, чиновники и депутаты всех уровней не помогают разумно организовать жизнедеятельность общества, а занимаются решением своих вопросов. Я склонен думать, что разберутся, и разберутся достаточно быстро. Будут всеми способами следить за рачительным использованием своих денег. Излечится социальная апатия, проснется гражданская активность.

Иными словами, порочный круг патернализма будет разорван, и подавляющее количество граждан активно включится в систему общественного контроля над властью, являющегося самым действенным механизмом реального противодействия коррупции и мздоимству.

Торгово-промышленные палаты как один из самых авторитетных институтов гражданского общества, объединяющий в своей системе целую армию активных и предпримчивых людей, могут и должны стать в форпосте преобразований и модернизации в стране.

Необходимо сформулировать предложение об изменении системы уплаты налогов с физических лиц и внести это предложение на рассмотрение в законодательный орган.

#### **Схема мониторинга проблем предпринимателей**

Я сформулировал несколько конкретных предложений по созданию механизма постоянного мониторинга проблем предпринимателей с целью их дальнейшего устранения.

Каждая торгово-промышленная палата берет несколько, например – пять, ключевых проблем предпринимателей, связанных с административными барьерами в своем регионе. Как правило, все ТПП прекрасно информированы, что именно беспокоит членов палат больше всего. Этот список направляется в ТПП РФ в установленный срок.

ТПП России собирает полученную информацию, проводит анализ и обобщение проблем и полученный общий список направляет обратно в территориальные палаты.

Далее мы на местах проводим консультации с бизнес-сообществом, ранжируем и отбираем проблемы, отражающие реальную картину и представляющие собой первоочередные системные задачи, выполнение которых поможет не только снизить уровень конкретных административных барьеров, но и улучшить в целом в стране ситуацию с коррупцией.

В результате ТПП РФ формирует реальный план работы, который учитывает конкретные пожелания и чаяния предпринимателей – членов палат.

Из этого общего списка каждая территориальная ТПП берет на себя подробное изучение и анализ какой-либо одной проблемы. Эта работа будет структурирована следующим образом:

- изучение нормативной базы по конкретному вопросу – какие правовые акты регулируют рассматриваемую область отношений, какие права и обязанности возникают у предпринимателей в этой сфере, какая ответственность за нарушение требований, как складывается практика правоприменения и пр.;

- подготовка учебной программы и проведение обучающих курсов (семинаров, тренингов) для предпринимателей с целью информирования их об установленных законодательством нормативах, обучения оформлению необходимой документации. В ходе такого общения будут установлены практические аспекты правоприменения того или иного нормативного акта и выявлены его сильные и слабые стороны;

- следующий этап – это выявление в рассматриваемом правоотношении элементов излишнего регулирования: то есть статей и норм, не отвечающих принципам законности и здравого смысла. На этом этапе возможно привлечение экспертов;

- и затем – формулирование предложений по корректировке проблемы и направление этих предложений в ТПП РФ, в региональные ТПП для дальнейшего продвижения инициатив по внесению поправок в рассматриваемый нормативный акт на соответствующем уровне.

Далее нам будет необходимо контролировать процесс принятия и изменения нормативных актов и вести обратную связь с членами палат по возможной корректировке проблем.

Такая работа даст реальный положительный эффект деятельности торгово-промышленных палат и широкий общественный резонанс.

В качестве примера двух острейших проблем, представляющих реальные административные барьеры для предпринимателей и служащих показателем исключительно коррупционного пути решения вопроса, можно привести ситуацию с кассовыми комнатами и персональными данными.

Обязательное наличие кассовых комнат по типу бункер для предприятий, работающих с наличными средствами, введено Письмом Центробанка 1993 года. Требования этого нормативного акта абсолютным большинством хозяйствующих субъектов не могут быть выполнены в принципе по объективным показателям: в связи с нехваткой места, невозможностью получения разрешения на перепланировку, дорогоизной оформления и строительства, а главное – отсутствием здравого смысла: способ хранения принадлежащей «частнику» и честно заработанной им наличности – исключительно его личное дело! Однако морально и физически устаревшая норма действует, и налоговое ведомство регулярно (как правило, в конце отчетного периода) проходит «чесом» по магазинчикам и небольшим кантонам (там, где точно кассовую комнату разместить невозможно) и штрафует предпринимателей. Сумма штрафа – 40 000 рублей!

Новороссийская ТПП уже три года пытается привлечь к этой проблеме внимание властей: Центробанка, Генеральной прокуратуры, ФНС, Минфина, Президента РФ. Однако, несмотря на обещания «рассмотреть и учесть наши предложения», ничего не меняется. Видимо, это положение выгодно и удобно и чиновникам, и государству, так как в их руках постоянно находится некий инструмент, с помощью которого можно пополнять казну или чей-то карман, а также держать в страхе не выполняющего заведомо невыполнимый закон предпринимателя.

Еще более интересная обязанность возникла у предпринимателя с введением в действие Федерального закона «О персональных данных». Благую цель – защиту данных граждан России, которыми сейчас буквально наводнен Интернет и рынки, государство благополучно переложило на широкие плечи бизнес-сообщества. Однако стоит заметить, что утечка информации происходит не из частных контор, которые, как правило, дорожат своими клиентами и лишний раз не поделятся сведениями, интересными для конкурентов. Базы данных целиком поступают в Интернет исключительно из государственных структур – ГИБДД, ИФНС, паспортно-визовых служб, пенсионных и иных фондов. Вместо того, чтобы навести порядок в своих закромах и хранилищах (или поняв, что это невозможно), государство озабочилось, как решают этот вопрос предприниматели.

Предусмотренный законом порядок хранения и обработки персональных данных практически неосуществим: специальное программное обеспечение, обновление компьютерной техники, колоссальное документальное оформление, получение специальных допусков. Абсолютному большинству предпринимателей это не только не по карману, но и совершенно не нужно. Снова норма закона вступила в противоречие со здравым смыслом! Или это опять продуманная политика выжимания взяток и держания в страхе?

Причем мы все находимся в этом положении, так как все являемся операторами по обработке персональных данных.

И если срочно не предпринять меры по защите предпринимательского сообщества от неразумного нормативного акта, коррупционные риски возрастают в разы!

### **Законотворческая деятельность в системе ТПП**

Мне представляется одной из важнейших задач активного участия торгово-промышленных палат в законотворческом процессе, так как основная причина всех наших трудностей лежит, как правило, в правовой области: несовершенстве законодательного регулирования. И здесь опыт ТПП Саратовской области невозможно переоценить – в этом вопросе всем палатам можно равняться на Саратовскую палату.

По моему глубокому убеждению, такая работа должна вестись в каждой палате – этого ждут от нас наши члены и все предпринимательское сообщество.

В марте 2011 года в Новороссийской ТПП прошел семинар-тренинг, который вел вице-президент Саратовской ТПП Сергей Леонов. Семинар был

посвящен методике проведения экспертизы нормативных правовых актов на коррупциогенность и прошел с большим успехом.

Новороссийская ТПП первая в Краснодарском крае получила аккредитацию в Минюсте России на проведение таких экспертиз. Мы уже ведем на муниципальном уровне эту работу – менее активно, чем хотелось бы. И прежде всего потому, что многим (чиновникам, и предпринимателям) вообще неизвестно, что это такое. А в органах власти экспертизы на коррупциогенность проводят те, кто эти нормативные акты готовит, причем не владея при этом ни специальной методикой, ни специальными познаниями, не проходя аккредитации в Минюсте России. И при этом – не доверяя мнению общественных организаций. Абсурдная ситуация!

Необходимо внедрить опыт Саратовской и Новороссийской ТПП во всей системе ТПП. Каждая палата должна обязательно аккредитоваться в Минюсте России в качестве независимого эксперта, специалисты ТПП должны пройти обучение методике проведения экспертиз на коррупциогенность. И тогда в стране появится признанный орган, аккредитованный на ведение такой работы, и от наших экспертиз трудно будет «отмахнуться». А федеральная палата должна всячески поддерживать территориальные палаты в этом направлении.

Еще одним действенным шагом по развитию нашей активности и активности гражданского общества в целом будет явление торгово-промышленных палат правом законодательной инициативы.

Опытом такой работы может поделиться ТПП Краснодарского края. На сегодняшний день это единственная палата, за которой законодательно закреплено право законодательной инициативы – в устав Краснодарского края внесено соответствующее изменение. Правовой механизм позволяет это сделать, прецедент имеется – это уникальную инициативу необходимо распространить на всю систему ТПП.

Тогда торгово-промышленные палаты станут реальной силой в представлении и защите интересов своих членов – предпринимательского сообщества. И возникновение ситуаций с неоправданным повышением налога или принятием нормативного акта, существенно ухудшающего положение бизнеса, будет затруднительно.

Все эти меры могут стать действенным инструментом по преодолению патерналистского отношения к жизни. Это реальная работа, в которую будут вовлечены широкие слои гражданского общества, которая позволит выработать и проявить активную жизненную позицию, принесет авторитет и уважение торгово-промышленным палатам как со стороны бизнеса, так и со стороны власти.

### **И последнее**

В современной России люди вновь стали бояться слова «политика». От него отрекаются все: и главы городов, и даже главы субъектов Федерации. Они у нас теперь не политики, а «крепкие хозяйственники». В среде

чиновничества существует только одно, узкое толкование этого термина – претензия на «несанкционированное свыше» приобретение властных полномочий.

Здесь уместно напомнить, что в нормальном широком понимании греческий термин «политика» означает: «всеохватывающий феномен общественной жизни, пронизывающий все ее формы и включающий в себя все формы социальной активности людей, все виды деятельности по их организации и руководству в рамках процессов производства». А слово «политис» в переводе с греческого вообще означает «гражданин».

Поэтому, может быть, и хорошо, что главы не хотят быть политиками. Пусть будут наемными менеджерами, а политику будут проводить обычные люди, чтобы цепочка ценностных приоритетов

**личность → общество → государство**

стала аксиомой – истиной, не требующей обоснования и доказательства для всех граждан России!

Уважаемые коллеги! Я благодарю вас за внимание и обращаюсь с предложением дополнить Резолюцию нашей конференции вытекающими из моего доклада пунктами (они есть в проекте резолюции):

Обратиться в Торгово-промышленную палату России со следующими предложениями:

- в целях создания механизма общественного контроля за качеством оказания государственных и муниципальных услуг инициировать и добиться внедрения государством принципиально новой системы налогового администрирования, основанной на персонифицированной ответственности за уплату налогов физическими лицами и хозяйствующими субъектами;

- на основании опыта Торгово-промышленной палаты Краснодарского края разработать для территориальных ТПП рекомендации по внесению изменений в уставы субъектов Федерации и муниципальных образований в части наделения территориальных палат правом законодательной и правотворческой инициативы, а также обеспечить поддержку этих процедур в высших органах власти;

- на основании опыта Торгово-промышленной палаты Саратовской области, Новороссийской ТПП и других территориальных палат разработать рекомендации по аккредитации ТПП в Министерстве юстиции Российской Федерации в качестве независимых экспертных организаций по проведению экспертиз нормативных правовых актов на коррупционность;

- на основе предложений Новороссийской ТПП разработать и внедрить в системе ТПП России механизм постоянного выявления и устранения административных барьеров, связанных с излишним регулированием предпринимательской деятельности;

- добиться внесения изменений в Письмо Центробанка РФ от 04.10.1993 г. № 18 «Об утверждении порядка ведения кассовых операций в Российской Фе-

дерации» в части исключения норм излишнего регулирования предпринимательской деятельности в отношении субъектов малого бизнеса;

- добиться приостановления действия Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства для детального анализа закона и внесения в него изменений и дополнений в части исключения норм излишнего регулирования предпринимательской деятельности.

**НЫРКОВ Владимир Владимирович,**  
заведующий сектором  
теории правовой политики  
Саратовского филиала Института  
государства и права РАН,  
кандидат юридических наук



## КОНЦЕПЦИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ: НЕОБХОДИМОСТЬ РАЗРАБОТКИ И ПРИМЕРНАЯ СТРУКТУРА

В современных условиях наблюдается заметный кризис в правоохранительной деятельности, по сути, сейчас отсутствует полноценная правоохранительная система российского общества.

Это связано со многими причинами. Во-первых, продолжается рост преступности, что является, к сожалению, общемировой тенденцией. Во-вторых, сама преступность становится все более организованной (в частности, создает коррупционные сети, готовит свои «кадры» в вузах страны и платит «своим студентам» такую стипендию, о которой не могут и мечтать законопослушные обучаемые) и «умной» (преступники, например, используют новейшие информационные технологии, применяют не только методы грубого насилия, но и тонкого подкупа, «валютного убеждения и поощрения»). В-третьих, сотрудники правоохранительных органов подчас сами выступают в роли преступников, превращая свою деятельность в промысел, в своеобразный «бизнес», что, несомненно, влияет и на степень доверия к правоохранительным структурам в целом.

Так, по оценкам Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации В. Лукина, в 2007 году по количеству жалоб от граждан «на первое место вышли вопросы, связанные с нарушениями представителей правоохранительных органов. Это примерно каждая вторая жалоба. Для сравнения социальные вопросы — каждая третья... В целом главный предмет беспокойства граждан — произвол правоохранительных органов».

Однако государство и общество пока неадекватно реагируют на данные существенные изменения, на названные вызовы времени. В основном «рывками», с помощью метода «проб и ошибок», фрагментарно.

Нужен иной подход, который бы позволил вывести правоохранительную деятельность на новый уровень развития и придал ей новое качество, более оптимальный характер.

Что же нужно сделать для выхода из создавшегося положения? Как укрепить правоохрану? Какими средствами обеспечить эффективность правоохранительной системы, являющейся составной частью системы правовой?

Нужна комплексная, последовательная и научно обоснованная деятельность государственных и негосударственных структур в сфере охраны права, то есть нужна специальная правоохранительная политика.

Как известно, в зависимости от функций права правовая политика может подразделяться на праворегулятивную и правоохранительную. Если первая призвана содействовать осуществлению регулятивной функции права, созданию условий для обеспечения нормального развития общественных отношений, то вторая — придать общий алгоритм действий для всех правоохранительных органов, мобилизовать их на более действенное выполнение охранительной функции права.

Кроме того, правоохранительная политика связывает соответствующую функцию государства и гражданского общества (правоохранительную) с охранительной функцией самого права. Правоохранительная политика объединяет имеющиеся правоохранительные структуры в единую правоохранительную систему.

Охранительная функция требует к себе постоянного внимания со стороны государственных и негосударственных правоохранительных структур. Данные структуры для того, чтобы более эффективно осуществлять охранительную функцию, должны, так или иначе, участвовать в формировании и осуществлении соответствующей правоохранительной политики.

Если данная функция не срабатывает, «пробуксовывает», что наблюдается в современной России, то не срабатывает, «пробуксовывает», как показывает юридическая практика, и правовая система в целом. Роль правоохранительной политики как раз и заключается в том, чтобы «нападить», в полной мере восстановить охранительную функцию права, сделать право более защищенным от вызовов и угроз нынешнего времени.

В связи с этим правоохранительную политику можно определить как научно обоснованную, последовательную и комплексную деятельность государственных и негосударственных структур по повышению эффективности охранительной функции права, совершенствованию правоохраны, выстраиванию полноценной правоохранительной системы.

Причем правоохранительную политику не следует отождествлять с уголовно-правовой политикой. Если первая нацелена на охрану права, на создание и функционирование полноценной правоохранительной системы, на противодействие различным правонарушениям, то вторая — на противодействие лишь уголовным правонарушениям, то есть преступлениям. «Приоритет уголовно-правовой политики проистекает из того, что только в ее рамках

решаются такие принципиальные для каждого государства проблемы, как установление основания и принципов уголовной ответственности, определение круга преступных деяний и видов наказаний и иных мер уголовно-правового характера за них. Вопросы преступности и наказуемости деяний находятся в центре уголовно-правовой политики...

Уголовно-правовая политика может быть определена как часть внутренней политики государства или основополагающая составляющая государственной политики противодействия преступности, как направление деятельности государства в сфере охраны существующего общественного строя от преступных посягательств, заключающееся в выработке и формулировании идей и принципиальных положений, форм и методов уголовно-правового воздействия на преступность в целях ее снижения и уменьшения ее негативного влияния на социальные процессы».

Следовательно, цель правоохранительной политики значительно шире: это повышение «иммунитета» права от всевозможных правонарушений, действенное осуществление его охранительной функции, результативная работа правоохранительной системы.

Правоохранительную политику необходимо модернизировать, сделать более современной, ибо и основной объект ее «не стоит на месте»: правонарушения изменились и далеко не в лучшую сторону, они стали более организованными, изощренными, технически оснащенными.

Нужно соответственно «добавить» системности и последовательности деятельности правоохранительных органов. Важно принять меры для того, чтобы новая правоохранительная политика содействовала принятию более совершенных нормативных и правоприменительных актов в правоохранительной сфере, усилию профилактики правонарушений, восстановлению нарушенного права, обеспечению мер юридической ответственности лиц, совершивших правонарушения. Требуется и более тесное взаимодействие как государственных, так и негосударственных правоохранительных структур при достижении ими своих целей.

В связи с этим, на наш взгляд, назрела настоятельная необходимость в формировании концепции правоохранительной политики, под которой можно понимать систему теоретических положений, содержащих цели, задачи, средства, принципы, приоритеты, формы реализации правоохранительной деятельности в современной России, пути повышения эффективности правоохранительной системы в целом. Именно в рамках данной концепции важно рассмотреть модели более результативного взаимодействия субъектов правоохранительной политики как структур власти, так и структур гражданского общества. Только при тесном и четком взаимообеспечении названных субъектов возможен прорыв в повышении качества правоохраны.

Представляется возможным предложить следующую примерную структуру указанной концепции.

Во введении, на наш взгляд, стоит изложить характеристику современного состояния правоохранительной системы России с указанием позитивных

и негативных тенденций в ее развитии, определением основных количественных и качественных параметров.

Основную часть концепции правоохранительной политики можно поделить на четыре крупных раздела:

Раздел I. Общие начала правоохранительной политики;

Раздел II. Содержание правоохранительной политики;

Раздел III. Основные направления правоохранительной политики;

Раздел IV. Предложения по совершенствованию законодательства о правоохранительной деятельности.

Раздел первый должен содержать definicijii и характеристику таких основополагающих понятий, как правоохранительная деятельность; правоохранительный орган; правоохранительная функция; правоохранительная система; правоохранительная политика; функции и приоритеты правоохранительной политики; механизм реализации правоохранительной политики; контроль и надзор как средства правоохранительной политики и др.

Далее необходимо определить в концепции цели и задачи правоохранительной политики. Так, в качестве основополагающих задач можно обозначить следующие: создание концептуальных основ для формирования единого правового поля в области правоохранительной деятельности; обеспечение организационного и нормативного регулирования взаимодействия и координации правоохранительных органов всех уровней власти; передача части правоохранительных функций на уровень регионов и муниципальных образований, а также саморегулируемым организациям; определение механизма и этапов реформирования правоохранительной системы.

Вслед за целями следует установить принципы правоохранительной политики и круг субъектов ее формирования и реализации. Субъектами формирования правоохранительной политики выступают:

■ органы правосудия: Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, другие федеральные суды, мировые судьи;

■ органы прокуратуры;

■ органы следствия;

■ Федеральная служба безопасности РФ;

■ органы Министерства внутренних дел;

■ государственные контрольные службы: Счетная палата Федерального Собрания РФ, Главное контрольное управление Администрации Президента РФ и др.;

■ государственные налоговые органы Российской Федерации;

■ Государственный таможенный комитет РФ;

■ службы внутриведомственного контроля (внутриотраслевые инспекции, ревизионные управления и др.);

■ органы государственного административного надзора (административный надзор государственных служб);

■ Главное государственно-правовое управление Администрации Президента РФ;

■ правовые службы в отраслях и сферах государственного и муниципального управления;

- адвокатура;
- нотариат;
- Судебный департамент при Верховном Суде РФ.

Кроме того, первый раздел должен содержать описание основных форм реализации правоохранительной политики (правотворческой, правоприменительной и интерпретационной), определение критериев ее эффективности, путей и средств оптимизации.

Раздел второй «Содержание правоохранительной политики» предположительно может включать в себя определение системы правовых актов, закрепляющих все направления правоохранительной политики в соответствии с общегосударственными подходами; указание научных основ ее формирования; организационно-структурные вопросы совершенствования правоохранительной политики; принципы и механизм финансово-экономического обеспечения правоохранительной деятельности; модель кадровой политики; культурно-просветительские и нравственно-психологические основы правоохранительной политики; информационно-правовые средства ее реализации.

В разделе третьем представляется целесообразным обозначить основные направления правоохранительной политики, в числе которых можно назвать следующие: 1) правоохранительная политика в сфере осуществления правосудия; 2) правоохранительная политика в сфере контроля и надзора; 3) правоохранительная политика в сфере борьбы с преступностью; 4) правоохранительная политика в сфере защиты прав и законных интересов граждан и юридических лиц; 5) координация и взаимодействие правоохранительных структур; 6) система профилактики в правоохранительной деятельности; 7) противодействие коррупции в правоохранительной системе.

Заключительный раздел концепции должен содержать предложения по совершенствованию и развитию законодательства о правоохранительной деятельности.

Особое значение, на наш взгляд, необходимо придать научно-методологическим основам формирования правоохранительной политики. Научные основы правоохранительной политики – это система теоретических и эмпирических знаний, способствующих качественной разработке, принятию и эффективной реализации правовых решений нормативного и ненормативного характера, направленных на обеспечение оптимального функционирования правоохранительной системы, создание условий для ее перспективного развития и совершенствования.

Активными субъектами формирования научных основ правоохранительной политики должны стать:

- а) ученые (юристы, политологи, социологи, экономисты и др.), осуществляющие специальные исследования по проблемам, имеющим отношение к правоохранительной сфере;
- б) научные коллективы, осуществляющие научные исследования по вопросам функционирования правоохранительной системы;
- в) научно-исследовательские центры и научные учреждения, на про-

фессиональной основе осуществляющие разработку проектов решений правотворческого и правоинтерпретационного характера, в том числе связанные с обеспечением эффективной работы правоохранительной системы;

г) научно-исследовательские отделы (подразделения) в системе органов исполнительной и законодательной власти, в том числе формируемые в системе правоохранительных органов.

Непосредственное содержание научных основ правоохранительной политики предопределяют следующие параметры:

а) социальная область применения научных знаний, с которой связана эффективность работы правоохранительной системы (экономика, политика, социальная сфера, просвещение, здравоохранение, экология, транспорт и т. д.);

б) характер проблемной ситуации в правоохранительной сфере, которая требует компетентного решения (устранение последствий неэффективности правоохранительной системы; решение текущих задач законотворческой и правоприменительной практики; прогнозирование возможных изменений в экономической, социально-политической и иных сферах общественной жизни, которые способны оказать существенное влияние на правоохранительную систему; планирование правовых решений, направленных на усовершенствование правоохранительной системы, и др.);

в) этапы реализации правоохранительной политики (научные основы правотворчества в сфере правоохранительной деятельности; научные основы, обеспечивающие эффективную правореализацию; научные основы, которые определяют условия для эффективной правовой социализации как принятых решений правового характера (предметная социализация), так и участников правоохранительных отношений (субъектная социализация));

г) сроки реализации правоохранительной политики (научные основы принятия решений оперативного характера; научные основы принятия решений стратегического характера).

Для реализации целей и задач правоохранительной политики следует использовать целый ряд способов и методов научной деятельности:

- исторический метод;
- системно-структурный подход;
- кибернетический метод;
- синергетический подход к исследованию;
- математический метод;
- экспериментальный метод;
- конкретно-социологический метод;
- социально-психологический подход;
- сравнительно-правовой анализ;
- социально-правовой мониторинг;
- методы социально-правового прогнозирования;
- метод правового моделирования;
- приемы и способы юридической техники;
- логико-теоретический метод формирования правовых дефиниций;

- криминологическая экспертиза законов и законопроектов;
- методы изучения социального механизма действия уголовно-правовых запретов и др.

Таким образом, основная задача российской правоохранительной политики сегодня заключается в обеспечении опережающего развития правоохранительной системы, в создании новой системы профилактики различного рода правонарушений, в настраивании правоохранительных структур на более действенную защиту интересов личности, общества и государства. Только значительно усиливая роль правоохранительной политики в экономической и социально-политической жизни страны, можно добиться более эффективной деятельности правоохранительных органов.

**ГУСЕВ Владимир Владимирович,**  
доцент кафедры антикризисного  
управления ГОУ ВПО  
«Поволжская академия государственной  
службы им. П.А.Столыпина»,  
кандидат экономических наук



## ИНВЕСТИЦИОННЫЙ КЛИМАТ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ВЛАСТИ ПО ПРИВЛЕЧЕНИЮ РЕАЛЬНЫХ ИНВЕСТИЦИЙ В САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ

В последнее время достаточно много говорится об инвестициях и инвестиционной деятельности, о необходимости привлечения реальных инвестиций в региональную экономику. Не являются данные заявления чуждыми и для Саратовской области. Тем не менее, несмотря на оптимистичные заявления ответственных лиц областного правительства, ситуация с реальными инвестициями в регионе оставляет желать лучшего. Почему это происходит и почему официальные доклады расходятся с ситуацией на практике, почему говорится о необходимости промышленного роста, а вместо этого Саратовская область имеет рост торговых площадей – эти обстоятельства являются темой данной публикации.

Инвестиции – вложения в денежной или иной форме в целях последующего извлечения дохода или достижения иного полезного эффекта. Кроме собственно экономического эффекта (прибыль, доход), эффект может быть социальным, политическим, то есть носить не денежную форму, но, тем не менее, быть полезным для обладателя капитала. Инвестиции делятся на реальные (инвестиции в основные фонды или капиталаобразующие), портфельные (инвестиции в ценные бумаги) и интеллектуальные (инвестиции в объекты интеллектуальной собственности).

Поскольку Россия – страна очень протяженная, регионы в ней совершенно разные. В последнее время российские регионы очень сильно различаются, прежде всего по признаку бюджетонаполнения: области и республики в составе РФ делятся на «доноров» и «реципиентов». Поэтому естественно, что регионы очень сильно различаются по своему развитию, возможностям и

комфортности проживания, то есть климат и в прямом, и в переносном (экономическом или инвестиционном) смысле в них разный.

С середины 1990-х годов рейтинговое агентство журнала «Эксперт» (РА «Эксперт») осуществляет ежегодный инвестиционный рейтинг регионов Российской Федерации по ряду экономических и социальных показателей<sup>1</sup>. Среди всех показателей наиболее важными являются инвестиционный потенциал территории, так как географическое положение, ресурсные возможности и промышленный потенциал регионов весьма различны, и инвестиционный риск, существующий в том или ином регионе и во многом зависящий от расположения, социальной стабильности и политической активности населения и элит.

Показатель инвестиционного потенциала является количественной характеристикой, учитывающей основные макроэкономические показатели, насыщенность региона факторами производства. Данный показатель состоит из 7 частных потенциалов и учитывает такие региональные характеристики, как ресурсно-сырьевой потенциал (насыщенность региона природными ресурсами), производственный потенциал (степень развития промышленных предприятий), потребительский потенциал (совокупная покупательная способность и благосостояние населения), инфраструктурный потенциал (степень развития инфраструктуры), интеллектуальный потенциал (наличие вузов и квалифицированных кадров), институциональный потенциал (степень развития и зрелости институтов рыночной экономики), инновационный потенциал (степень развития инновационной деятельности и уровень внедрения достижений НТП).

Рассмотрим, как менялось место Саратовской области в рейтинге инвестиционного потенциала журнала «Эксперт» за последние 10 лет (таблица 1).

Таблица 1

#### Место Саратовской области в общероссийском рейтинге инвестиционного потенциала

Год	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Место области в общероссийском рейтинге	21	21	20	20	23	24	26	24	23	21

Как мы видим, в целом место Саратовской области в рейтинге инвестиционного потенциала является невысоким, 21 место в 2010 году из 83 регионов. Отметим, что в конце 1990-х годов область в данном рейтинге была на порядок выше, в 1996 году регион занимал более почетное 9 место, в 1997 году – 11.

Вторым важнейшим показателем в инвестиционном рейтинге «Экс-

перта» является инвестиционный риск – качественная характеристика, зависящая от политической, экономической и социальной ситуации. Данный показатель также агрегированный и определяется на основе следующих характеристик: экономический риск – степень риска при инвестировании в экономике региона; политический риск – наличие различных политических сил, партий, групп и поляризация симпатий населения между группами; социальный риск – наличие социальной стабильности в региональной экономике, отсутствие стачек, забастовок и иных форм протеста; экологический риск – наличие потенциально опасных объектов, катастрофы на которых могут парализовать экономику региона; криминальный риск – наличие различных организованных преступных группировок и уровень преступности в регионе.

Рассмотрим, как менялось место Саратовской области в рейтинге инвестиционного риска за последние 10 лет (таблица 2).

Таблица 2

#### Место Саратовской области в общероссийском рейтинге инвестиционного риска

Год	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Место области в общероссийском рейтинге	12	23	28	23	27	20	26	34	15	17

Из данных таблицы видно, что место Саратовской области в рейтинге инвестиционного риска значительно варьируется: от 34 места в кризисном 2008 году до 17 места в 2010 году. В целом, несмотря на мировой финансовый кризис, последствия его в региональной экономике были минимальными: область удалось удержать от больших социальных потрясений, сокращения занятости населения, роста безработицы и преступности. Аналогично предыдущему показателю, в середине 1990-х годов место области в данном рейтинге также было иным, в 1996 году регион был в аутсайдерах и занимал всего лишь 51 место, а в 1997 году неожиданно поднялся на 15 место, что, по мнению рейтингового агентства «Эксперт», было явлением беспрецедентным и свидетельствовало о стабильности власти и общества.

На основе парного анализа показателей инвестиционного потенциала и инвестиционного риска выявляется показатель инвестиционного климата, который имеет 12 различных значений – от наилучшего 1A (высокий потенциал – минимальный риск) до наихудшего 3D (низкий потенциал – экстремальный риск). Рассмотрим данный показатель для Саратовской области: в 2009 году его значение фиксировалось как 3B1 (пониженный потенциал – умеренный риск), в 2010 область поднялась в данном рейтинге до значения 2B (средний потенциал – умеренный риск). Лучшее значение данного показателя наблюдалось в 1997 году – 1A (высокий потенциал – минимальный риск), в это время по инвестиционной привлекательности Саратовская область была в одном ряду с Москвой и Санкт-Петербургом, в 1996 году значение показателя составляло 1B (высокий потенциал – умеренный риск).

<sup>1</sup> См.: Рейтинговое агентство «Эксперт РА». URL: <http://raexpert.ru> (дата обращения: 27.06.2011 г.).

Лучшими регионами в данном рейтинге в 2010 году были (значение 1В) – Москва, Московская область, Санкт-Петербург, Свердловская область (остальные регионы – 2В и ниже), худшими – Республика Ингушетия (3Д), Республика Калмыкия (3Д), Чеченская Республика, Республика Алания – Северная Осетия, Республика Тыва, Чукотский и Ненецкий автономные округа (все 3С2).

Особого внимания и анализа заслуживают проблемы, возникающие при осуществлении инвестиционных проектов в Саратовской области.

На наш взгляд, среди наиболее актуальных проблем целесообразно выделить следующие: 1) в области хорошо с социальными инвестициями, но плохо с реальными; 2) высокие энерготарифы не способствуют развитию региональной промышленности; 3) существующие макроэкономические условия не стимулируют развитие инновационных производств и технологий.

В отношении первого проблемного направления необходимо сказать следующее. В областном центре и практически во всех районных центрах (Балаково, Балашове, Вольске, Новоузенске, Ершове, Пугачеве, Татищево, Ртищево, Калининске, Горном) строятся ФОКи, спортивные центры, ледовые арены, и это, без сомнения, является явлением положительным, так как формирует у населения приоритеты в отношении занятий спортом и здорового образа жизни. Но при этом в районах практически не строятся промышленные предприятия, вся экономическая активность сосредоточена вдоль Волги (Саратов, Энгельс, Вольск, Балаково, Маркс), как следствие – мятниковая миграция, низкие доходы населения и незагруженность тех же самых ФОКов, так как у населения нет денег, чтобы себе это позволить. При проведении исследований по проекту «Российские моногорода: конструирование социально-экономических перспектив» (заказчик – Уральский МИОН при Уральском государственном университете, г. Екатеринбург) в городе Вольске в 2010 году были отмечены следующие интересные с научной точки зрения факты.

Во-первых, город Вольск – «территория доживания», на 20 тысяч занятых приходится 25 тысяч пенсионеров, молодежь из города активно уезжает в областной центр и другие российские регионы. Во-вторых, среднедушевой доход в Вольске на душу населения составлял в кризисном 2009 году 6,7 тысячи рублей<sup>2</sup>, и при таких доходах вряд ли кто сможет в массовом порядке посещать построенный ледовый дворец или спортивный зал, о чем прямо говорят городские руководители. Еще один пример данной проблемы – трудности в реализации крупного инвестиционного проекта по строительству логистического центра «Таскала – Озинки» на границе с Казахстаном, который находится под угрозой срыва из-за нерасторопности областной и местной власти по строительству современных дорог и инженерных коммуникаций в п. Озинки Саратовской области<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Данные Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Саратовской области.

<sup>3</sup> См.: Провал проекта «Таскала – Озинки». Мнения экспертов // Saratovnews: сайт (дата обращения: 23.06.2011 г.).

Вторая важнейшая проблема Саратовской области: высокие энерготарифы не способствуют развитию промышленных производств. Чуть больше года назад, в мае 2010 года, в ТПП Саратовской области проводилось заседание Комитета по безопасности предпринимательской деятельности, посвященное проблеме роста энерготарифов в Саратовской области, на котором присутствовали высокопоставленные чиновники областного правительства и руководители ОАО «Саратовэнерго». Тогда они утверждали, что энерготарифы приемлемые, процесс их повышения идет в общем векtorе федеральной энергетической политики. Однако в феврале 2011 года в Москве состоялось заседание Президиума Правительства РФ, на котором премьер-министр В.В. Путин подверг жесткой критике энергетическую политику ряда областей, в том числе и Саратовской: «Я хочу напомнить: мы определили, что рост цены на электроэнергию для конечных потребителей не должен превышать 15 %. Рост цены! Однако, по информации, которая поступает из регионов, рост гораздо более высокий: например, по Тверской области – 32,9 %, по Курской области – 33,2 %, по Саратовской области – 32 %, по Омской области – 30 %, по Астраханской области – 46,5 %, по Пензенской области – 37 %»<sup>4</sup>.

Вот как возрастает стоимость 1 кВт·ч электроэнергии в Саратовской области (исследование 2010 года):

Себестоимость 1 кВт·ч на Балаковской АЭС (83 % генерации электроэнергии в Саратовской области) – 20 коп (цифру предоставили работники АЭС в процессе научных исследований).

Отпускная цена на НОРЭМ (по действующему нормативу «Росатома» не более 2 центов) – 60 коп.

НОРЭМ + сетевой тариф Федеральной сетевой компании (из Саратовской области и обратно в область) – 2,0 руб.

Сбытовая надбавка энергосбытовой компании и локальной сетевой компании (ОАО «Саратовэнергосбыт» и ОАО «МРСК Волги») – 2,4 руб.

Из 2,4 руб – население – 1,90 руб.

– промышленные предприятия (зависит от мощности подключения и от действий местных энергетиков) – 3,0 руб. и выше (доходило до 5-6 руб. за 1 кВт·ч при подключении к локальной компании ОАО «Промэнерго»).

Каким образом при таких энерготарифах развиваться промышленным предприятиям, добиваться снижения себестоимости продукции и увеличения объемов производства – вопрос остается без ответа.

Третья важнейшая проблема: макроэкономические условия деятельности, не способствующие созданию и развитию высокотехнологичных производств. Почему в области происходит подобное, почему сложившиеся условия можно назвать антиинновационными – данная тема требует специальных глубоких исследований. В доказательство своих доводов приведем лишь некоторые цифры:

<sup>4</sup> См.: Путин обеспокоился повышением цен на электроэнергию в Саратовской области // Saratovnews: сайт (дата обращения: 17.02. 2011 г.).

1) производство металлорежущих станков в Саратовской области: 1991 г. – более 1500, 2007 – 35, 2008 – 21, 2009 – 13, 2010 г. – 4 шт.;

2) производство троллейбусов: 1991 г. – более 3000, 2008 – 344, 2009 – 420, 2010 г. – 214 шт.;

3) производство электродвигателей малой мощности (дрели, насосы, генераторы) – 2008 г. – 21,7, 2009 – 10,6, 2010 г. – 9,5 тыс. шт.

Как говорится, комментарии излишни.

В заключение хочется отметить то обстоятельство, что Торгово-промышленная палата Саратовской области может внести существенный вклад в улучшение инвестиционного климата и стимулирование инвестиционных процессов в регионе. В качестве мер, способных помочь решить данную проблему, можно отметить следующие направления:

1. Торгово-промышленная палата Саратовской области может помогать бизнесу выстраивать логистические цепочки для сбыта производимой продукции за счет имеющейся в распоряжении ТПП инфраструктуры и базы данных, с выходом на торгово-промышленные палаты других регионов.

2. Палате следует активнее лоббировать интересы саратовских предприятий перед государственными и муниципальными заказчиками в качестве обеспечения госзаказа для производителей продукции. Данные меры позволяют предприятиям осуществлять инвестиции за счет полученной выручки, то есть собственных средств.

В качестве примера можно рассмотреть ситуацию с поставками цемента в олимпийский Сочи. Существенным резервом повышения конкурентоспособности цементных предприятий и улучшения социально-экономической ситуации в городе Вольске Саратовской области при благоприятном стечении обстоятельств могли бы быть поставки цемента на строительство олимпийских объектов. Однако оба вольских предприятия – и ОАО «Вольскцемент», и ЗАО «Волгасицемент» в настоящее время цемент в Сочи не отгружают по причинам его дороговизны по сравнению с зарубежными аналогами (к которой, в том числе, приводит и стоимость энерготарифов). Поставки цемента на стройки Сочи идут откуда угодно – из Турции, Китая, Ирана, Армении<sup>5</sup>, армянские производители цемента жалуются, что им не хватает паромов для транспортировки. Но из Вольска, от областных товаропроизводителей, цемент не поставляется, что, на наш взгляд, нелогично и не соответствует интересам регионального бизнеса. Торгово-промышленная палата могла бы в аналогичных случаях выступать лоббистом интересов промышленных предприятий Саратовской области.

3. ТПП Саратовской области могла бы провести комплексную независимую нормативно-правовую экспертизу областного инвестиционного законодательства с целью выявления причин расхождения намерений инвесторов и областной власти, с одной стороны, и конкретных результатов – с другой, выявить причины, почему реальный инвестор в область не идет, а многие заявленные проекты так и остаются на бумаге.

<sup>5</sup> См.: Армянский завод «Мика Цемент» приступил к поставкам цемента в Сочи для строительства олимпийских объектов. URL: <http://biz.web-sochi.ru/news/biz/3534726>.

4. Следует сформулировать в деятельности Торгово-промышленной палаты Саратовской области (возможно, это целесообразно и в ТПП других регионов) «отраслевой подход», в рамках которого стремиться к осуществлению координирующих действий власти и бизнеса именно в отношении отраслевой специализации, поддержки приоритетных отраслей.

Отрасли, которые, на наш взгляд, в области необходимо развивать:

«Поднять с колен» знаменитое некогда саратовское машиностроение, прежде всего, производство станков, сложного промышленного оборудования, техники и технологий для сельского хозяйства и пищевых производств. Саратовскому машиностроению давно пора вернуть утраченные в 1990-е годы позиции.

Активнее развивать пищевую и перерабатывающую промышленность, например, построить современные предприятия по производству пива, молочной продукции, современное кондитерское производство. У Саратовской области в этой сфере существуют прекрасные возможности.

Активнее развивать сельское хозяйство, возрождать эффективную систему мелиорации, существовавшую в области в 1980-е годы и к настоящему времени пришедшую в полный упадок. При возрождении мелиорации следует учитывать современный опыт таких стран, как Турция и Израиль, поставляющих в Россию сельскохозяйственную продукцию из гораздо более неблагоприятных для земледелия условий.

В целом предложенные меры могли бы существенно повысить экономические показатели регионального бизнеса и улучшить инвестиционные процессы как на отдельных предприятиях, так и в Саратовской области в целом.

**САНАТИН Владимир Петрович,**  
директор Центра социальных исследований  
Фонда «РОСС-XXI век», ведущий научный  
сотрудник ПЮИ (ф) РПА Минюста России,  
кандидат философских наук



## ОПЫТ ЭКСПЕРТНО-АНАЛИТИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВООТНОШЕНИЙ ВЛАСТИ И БИЗНЕСА В РЕГИОНАХ РОССИИ

Уважаемые коллеги! Темой моего выступления является опыт проведения исследования эффективности государственных и муниципальных услуг бизнесу. Данный проект был реализован Торгово-промышленной палатой Саратовской области и Фондом «РОСС-XXI век» в 2010 году. В результате проведения эксперто-аналитического исследования разработана Методика мониторинга эффективности законодательства и правоприменения в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг субъектам предпринимательской деятельности. Данная Методика обсуждалась на общероссийской конференции в ТПП РФ 24 сентября 2010 года и была рекомендована Министерству юстиции для проведения мониторинга в регионах Российской Федерации.

Базовое исследование для последующего мониторинга проведено в 2010 году в 8 регионах РФ. В качестве исходной точки отсчета мы выбрали 76 имеющихся в каждом регионе РФ государственных и муниципальных услуг субъектам предпринимательской деятельности.

Методика мониторинга законодательства и правоприменения состоит из двух основных частей: социологической и юридической. Здесь речь идет о социологической части, которая имеет самостоятельное значение. Для понимания творческих возможностей Методики мониторинга законодательства и правоприменения нужно определить, прежде всего, целевые установки и прикладные возможности социологического эксперто-аналитического исследования.

## РОЛЬ ТОРГОВО-ПРОМЫШЛЕННЫХ ПАЛАТ В СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ ВЛАСТИ И БИЗНЕСА

### Прикладной потенциал Методики

Методика социологического мониторинга законодательства и правоприменения позволяет провести сравнительный анализ каждой государственной и муниципальной услуги бизнесу по ряду параметров.

Во-первых, по 7 параметрам экспертной оценки правоотношений субъектов власти и бизнеса, включая 3 базовых показателя эффективности правового регулирования (ЭПР\*), эффективности правового применения (ЭПП\*) и уровня коррупционности (УК\*), а также конкретизацию интегрированного показателя ЭПР\* по индикаторам полноты правового регулирования (ППР) и качества правового регулирования (КПР), срокам исполнения (СИ) и опимальности процедуры (ОП).

Во-вторых, в рамках мониторинга законодательства и правоприменения каждая федеральная, региональная и муниципальная услуга может быть соотнесена с соответствующими данной услуге средними межрегиональными (среднероссийскими) показателями ЭПР\*, ЭПП\* и УК\* для данной услуги.

В-третьих, каждая государственная и муниципальная услуга бизнесу становится предметом сравнительного анализа на фоне средних ЭПР\*, ЭПП\* и УК\* в регионах и на межрегиональном уровне.

В-четвертых, мониторинг законодательства и правоприменения обеспечивает следующие возможности:

- определение степени зависимости эффективности правового регулирования каждой услуги власти бизнесу от роли «объективного фактора» в виде соответствующего комплекса обеспечивающих ее реализацию нормативных правовых актов.

- измерение роли и вклада в эффективность правового регулирования «субъективного фактора» в лице должностных лиц и органов власти, то есть зависимости ЭПР\* от эффективности правового применения (ЭПП\*) и уровня коррупционности (УК\*) органов власти и должностных лиц. «Субъективный фактор» в каждом органе власти дифференцируется как «субъективный фактор правоприменения», обеспечивающий соответствующий уровень ЭПП\* и «коррупционный субъективный фактор», создающий определенный УК\*.

Результатом мониторинга является эксперто-аналитическая матрица государственных и муниципальных услуг субъектам бизнеса в регионах России для каждого региона РФ и обобщенная матрица ГМУ по РФ, которая может служить основой программно-целевого управления и регулирования законодательства и правоприменения на федеральном, региональном и муниципальном уровнях власти.

Мониторинг законодательства и правоприменения позволяет не только произвести измерение эффективности правового регулирования и правоприменения в сфере оказания государственных и муниципальных услуг субъектам бизнеса в регионах России, но также провести анализ причинной зависимости и обусловленности данного уровня эффективности от комплекса объективных и субъективных факторов. Например, целевое социологическое эксперто-аналитическое исследование проблемных правоотношений власти

и бизнеса в России или каком-либо регионе способно измерить уровень эффективности кадровых перемен или изменений в нормативных правовых актах, регулирующих определенные государственные и муниципальные услуги.

#### **Итоги применения Методики**

Основные итоги экспертно-аналитического исследования законодательства и правоприменения:

1. Обоснование типологии «проблемных», «критических» и «антисистемных» государственных и муниципальных услуг бизнесу, то есть требующих для оптимизации срочного принятия мер нормативно-правового и административно-правового регулирования.

2. Перечень «проблемных» государственных и муниципальных услуг субъектам предпринимательской деятельности, получивших экспертные оценки ниже среднего межрегионального индекса услуг субъектов РФ по параметрам эффективности правового регулирования, эффективности правоприменения и уровня коррупционности. В 2010 году суммарный перечень «проблемных» государственных и муниципальных услуг бизнесу в регионах России составил более половины от исследованной совокупности (54 %).

3. «Критический список» государственных и муниципальных услуг бизнесу составляется на основе трех «проблемных перечней» федеральных услуг, по оценкам экспертов, имеющих одновременно низкий уровень эффективности правового регулирования и правоприменения (ЭПР\* и ЭПП\* ниже средних значений) и высокий уровень коррупционности (УК\* выше средних значений). Суммарный «критический список» услуг органов власти составляет 39 % (30 из 76) федеральных, региональных и муниципальных услуг субъектам предпринимательской деятельности в регионах РФ.

4. Услуги органов власти «с признаками антисистемной детерминации», экспертные оценки уровня коррупционности (УК\*) которых существенно превышают межрегиональные индикаторы эффективности правового регулирования (ЭПР\*) и правоприменения (ЭПП\*) и находятся в «отрицательной зоне» относительно пороговых значений ЭПР\*, ЭПП\* и УК\*.

С учетом экспертного заключения о противоречии «законным интересам государства и общества» и названных выше признаков категория услуг с «антисистемными признаками» составляет в целом около трети (32 %) общего числа услуг органов власти бизнесу, в том числе: федеральные услуги – 21 %, региональные услуги – 35 %, муниципальные услуги – 35 %.

#### **Перспективы применения Методики социологического мониторинга в практике социального и государственного управления**

Социологический мониторинг позволяет в регионах РФ и/или в рамках сравнительного исследования в других странах мира:

– отслеживать динамику эффективности государственных (муниципальных) услуг по параметрам эффективности правового регулирования, эффективности правоприменения и уровня коррупционности;

- определять приоритеты проведения правовой и антикоррупционной экспертизы;
- измерять эффективность действующего федерального, регионального и муниципального законодательства, его сильные и слабые стороны в различных сферах правового регулирования;
- определять уровень коррупции и коррупционных рисков при выполнении органами власти и управления государственных (муниципальных) функций и оказании государственных (муниципальных) услуг в сфере предпринимательской деятельности;
- выявлять причины низкой эффективности правоотношений субъектов бизнеса и органов власти.

В качестве субъекта разработки и реализации правового и социологического экспертно-аналитического мониторинга эффективности правового регулирования, эффективности правоприменения и уровня коррупционности государственных (муниципальных) услуг и функций может выступать Министерство юстиции Российской Федерации, основной задачей которого является отслеживание и обеспечение единства правового пространства РФ, и/или Федеральная антимонопольная служба.

С учетом имеющегося опыта проведенного экспертно-аналитического исследования эффективности правоотношений власти и бизнеса, дальнейшее применение Методики социологического мониторинга законодательства и правоприменения в сочетании с методикой правового мониторинга государственных (муниципальных) услуг бизнесу представляется наиболее эффективным с участием ТПП РФ, имеющей организационный и кадровый потенциал и сеть экспертов во всех регионах России. Для этого можно рассмотреть целесообразность создания на базе Торгово-промышленной палаты Саратовской области межрегионального (федерального) Центра социологического мониторинга законодательства и правоприменения.



**ПЕТРОВ Михаил Петрович,**  
заместитель директора по науке  
**Саратовского филиала Института**  
**государства и права РАН,**  
**кандидат юридических наук**

## ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ, БИЗНЕСА И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В СФЕРЕ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Взаимодействие бизнеса и власти в современной теории гражданского общества рассматривается двояко. Бизнес в качестве компонента внутри или вне структуры гражданского общества по-разному может взаимодействовать с государственными структурами. Дж. Коэн и Э. Арато обоснованно делают вывод, что политическое и экономическое общества возникают на основе гражданского общества, в отличие от которого их акторы являются непосредственными участниками осуществления государственной власти и экономического производства. Экономическое общество выполняет функцию посредника между гражданским обществом и рыночной системой<sup>1</sup>.

Соответственно функцию взаимодействия с государством выполняет вполне конкретная группа субъектов, состоящая одновременно и в структуре гражданского общества, и в структуре экономического общества – торгово-промышленные палаты в Российской Федерации как система специфических территориальных органов, объединяющих экономическое сообщество и транслирующих его интересы. Для российского законодательства характерно предоставление «монопольных» прав по осуществлению своих гражданских функций целому ряду институтов гражданского общества, среди которых одним из лидеров объективно выступают торгово-промышленные палаты. Этим объясняется их уникальный правовой статус.

Отличительной особенностью государственно-правовых процессов в России конца XX – начала XXI в. является переходное состояние как механизма государства, так и правовой системы, которые подвергаются активному реформированию. Управление в отличие от государственной власти не

обязательно осуществляется посредством формальных механизмов государственной службы и местного управления, но зачастую с помощью частного сектора<sup>2</sup>. Это положение можно признать лейтмотивом правового развития правовых административных отношений государства и гражданского общества.

Вместе с тем практика показывает, что государство, оставив некоторые сферы регулирования, не создало действенных предпосылок для развития начал самоорганизации, а имеющиеся регулятивные механизмы в данной области страдают манипулятивным характером и формальным началом<sup>3</sup>. Образовался вакуум. Российское общество все еще далеко от осознания себя в качестве полноправного партнера государства, и в этом смысле его нельзя признать гражданским обществом.

В первую очередь следует отметить, что названная сфера правового регулирования имеет обособленный характер. С одной стороны, область функционирования гражданского общества – область самоорганизации и саморегулирования, а с другой, – она именно в главном своем качестве альтернативного регулятора интересна власти и по правовой природе образует особую сферу взаимодействия с публичной властью. Кардинально изменилась потребность в гражданском обществе, которое образует главную опору существующей модели власти<sup>4</sup>, находится в центре управления, обеспечивает принципы демократии, правовой государственности, приоритета прав человека<sup>5</sup>.

Кроме того, в связи с мировой тенденцией к проведению реформ, которые ассоциируются с понятием «административное государство», стремлением Западного сообщества к пониманию и воплощению государства как договорного сообщества, корпорации, а также очевидных процессов кризиса традиционных институтов демократии, становится очевидной задача поиска и воплощения политico-правовых технологий взаимодействия государства и гражданского общества, управления и саморегулирования, организации и самоорганизации, публичного и частного интереса, консенсуса правовых и управлеченческих ценностей<sup>6</sup>.

2 См.: Лейланд П. Великобритания: подотчетность исполнительной власти в условиях многослойной конституции // Конституционное Право: Восточноевропейское Обозрение. 2005. № 4. С. 22.

3 См.: Опыт взаимодействия власти, гражданского общества и бизнеса в российских регионах / под ред. Г.Н. Комковой. Саратов, 2010. С. 54.

4 Как пример результативного сотрудничества можно привести данные о создании в 1976 г. в США Организации добровольных помощников полиции CRIME STOPPERS. Эта неправительственная организация имеет отделения в Канаде, Великобритании, ЮАР, Австралии, Польше, странах Латинской Америки. С 1976 г. по 2004 г. с ее помощью раскрыто более 1 млн преступлений, арестовано более 500 тыс. чел., возвращено собственности на \$1,5 млрд, конфисковано наркотиков на \$4,5 млрд, при этом выплачено информаторам только \$ 65,5 млн // Коммерсантъ Деньги. 2004. № 4. С. 14–16.

5 Хаманева Н.Ю. Перспективы развития науки административного права / Состояние и перспективы развития науки административного права (шестые «Лазаревские чтения») // Государство и право. 2002. № 11. С. 6; Окно возможностей или кладбище надежд? // Новое время. 2004. № 9. С. 14.

6 В Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 26 мая 2004 г. в отношении институтов гражданского общества выражена принципиальная позиция государства, согласно которой названные институты должны уравновешивать государственное регулирование, выступая в этом смысле источником развития всей социально-политической системы, а также освобождать госаппарат от избыточных функций.

1 См.: Коэн Дж., Арато Э. Гражданское общество и политическая теория: пер. с англ. М., 2003. С. 7.

Наличие институтов самоорганизации в структуре гражданского общества предполагает активное воздействие на эту сферу государства, в том числе в виде особого межотраслевого правового института (в данном случае – института законодательства), проходящего активную фазу своего становления. Государство по факту, от имени народа устанавливает параметры функционирования бизнеса, самоуправления и других видов публичной власти<sup>7</sup>. Таким образом, проблематика отношений государства с институтами гражданского общества в постсоветской России имеет принципиальное правовое и политическое значение.

Объем правового регулирования, которое распространяется на различные формы диалога власти и общества, растет и усиливается качественно. Например, в субъектах Российской Федерации за период с 2006 г. по 2008 г. он удвоился<sup>8</sup>. Не вызывает сомнений наличие комплексного института законодательства и необходимость его систематизации применительно к деятельности как исполнительной власти, так и государства, системы публичного управления.

Законодательство в рассматриваемой области состоит из двух блоков. Основное место занимают традиционные, возникшие в дореформенный период государственного управления формы участия гражданского общества в отношениях с государством.

С середины 2000-х гг. законодательство в сфере отношений исполнительной власти и гражданского общества принципиально изменилось в качественном и объектном отношении. В нормативном порядке устанавливается активный правовой статус субъектов – представителей гражданского общества, увеличивается предусмотренное позитивно-правовыми предписаниями количество субъектов и правоотношений с участием организованных сил гражданского общества. Идут процессы и в области повышения качества правового регулирования этих отношений.

Для отражения отношений власти и гражданского общества как объекта, субъекта или внешнего участника властных отношений используются понятия: самоорганизация, саморегулирование, участие, общественное (гражданское) участие или партиципация, право на участие в управлении делами государства, взаимодействие, согласование интересов, сотрудничество «обратная связь», административные процедуры, государственно-частное партнерство, общественный контроль, правозащитная деятельность, сотрудничество, воздействие на власть (лоббизм), управленческое консультирование и т. п.

Каждая из рассматриваемых сфер активности гражданского общества важна и относительно самостоятельна, но не каждая может претендовать на универсальность.

См.: Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ от 26 мая 2004 г. // Российская газета. 2004. 27 мая.

<sup>7</sup> См.: Полянский В.В. Конструктивные и деструктивные факторы взаимодействия институтов публичной власти, общества и бизнеса // Политико-правовые технологии взаимодействия власти, общества и бизнеса в регионах : материалы междунар. науч.-практ. конференции. Саратов, 2010. С. 221.

<sup>8</sup> См.: URL: [www.lawcs.ru](http://www.lawcs.ru) (дата обращения: 03.10.2009).

Для научной, а главное правовой определенности следовало бы стремиться к унификации подходов к содержанию форм, методов, видов, способов общественно-государственного взаимодействия, чему будет способствовать научная классификация названных отношений.

Во-первых, в самом общем виде отношения публичной власти и гражданского общества следует разграничивать на отношения в сфере исполнительной власти (шире – публичной администрации) и иные.

Во-вторых, некоторые понятия, такие как самоуправление и самоорганизация, в рамках публичного права распространяются и на негосударственные субъекты – юридические лица публичного права (общественные и религиозные объединения, торгово-промышленные палаты) и в полной мере неадекватны задаче точного определения характера отношений государства с гражданским обществом.

В-третьих, ряд понятий не отражает весь спектр отношений государства и гражданского общества. Этим страдают почти все понятия, используемые для характеристики правовой области отношений государства и гражданского общества.

В-четвертых, принципиальное значение имеет разграничение применительно к сфере исполнительной власти отношений с гражданским обществом на административные, в том числе по оказанию государственных услуг, и неадминистративные – паритетные, отвечающие интересам гражданского общества и одновременно публичной власти.

Наиболее полноценно сущность неадминистративных отношений с гражданским обществом характеризует понятие «взаимодействие». Устойчивость данного термина подтверждает правотворческая практика. Так, в ряде субъектов Федерации приняты законы о взаимодействии с такими институтами гражданского общества, как некоммерческие организации<sup>9</sup>.

Центральный вопрос развития законодательства о взаимодействии органов исполнительной власти и институтов гражданского общества, а также непосредственно граждан – это способы, разновидности взаимодействия, которые в литературе определяются как «совокупность взаимно обусловленных правоотношений субъектов исполнительной власти и представителей гражданского общества, основанных на равенстве, консолидации усилий в области удовлетворения обобщенно значимых интересов, выраженных в двустороннем или одностороннем порядке»<sup>10</sup>.

В самостоятельном правовом регулировании с помощью комплекса фе-

<sup>9</sup> См.: О взаимодействии органов государственной власти Волгоградской области, органов местного самоуправления с негосударственными некоммерческими организациями: закон Волгоградской области от 27 мая 2003 г. № 826-ОД (в ред. от 20 октября 2005 г.) // Волгоградская правда. 2003. 3 июня; О взаимодействии органов государственной власти города Москвы с негосударственными некоммерческими организациями: закон г. Москвы от 12 июля 2006 г. № 38 (в ред. от 11 ноября 2009 г.) // Ведомости Московской городской Думы. 2006. № 8, ст. 212; 2010. № 12, ст. 332; О взаимодействии органов государственной власти Пензенской области с некоммерческими организациями: закон Пензенской области от 16 сентября 2009 г. № 1786-ЗПО // Ведомости ЗС Пензенской области. 2009. № 18.

<sup>10</sup> Науменко Е.С. Организационно-правовые способы взаимодействия органов исполнительной власти и институтов гражданского общества : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. С. 10.

деральных законодательных актов нуждаются, прежде всего, способы взаимодействия.

Методологически важно восприятие области взаимодействия государства и гражданского общества в сфере исполнительной власти как системы. Общие каналы взаимодействия складываются в рамках сотрудничества – взаимно направленного активного взаимодействия и взаимодействия, которое предполагает активную роль только одной стороны. Однако во всех случаях взаимодействие предполагает паритетное, диспозитивное положение сторон правоотношений. По своему типу названные отношения могут предусматривать преобладание интересов органов исполнительной власти, интересов гражданского общества и обюджные интересы.

Взаимные интересы, определяющие типы взаимодействия, также важны и для научного анализа целей взаимодействия субъектов, представляющих исполнительную власть и гражданское общество. Главными целями этой группы административно-правовых отношений выступают:

- упорядочение отношений в сфере проявления активности гражданского общества;
- кооперация и стимулирование гражданского общества к решению общих задач;
- согласование интересов и получение обратной связи со стороны гражданского общества государственной администрации;
- влияние гражданского общества на публичную администрацию.

Рассматривая цели взаимодействия, необходимо отдавать отчет в том, что любая из них по-разному преломляется в механизме формирования интересов и волеизъявления публичных и непубличных субъектов.

Если рассматривать целевую характеристику взаимоотношений исполнительной власти и гражданского общества, то достаточно условно можно по наиболее характерным признакам распределить разновидности взаимодействия на группы.

Кооперация гражданского общества и исполнительной власти и стимулирование гражданского общества к решению общих задач предполагает такие виды взаимодействия:

- частно-государственное партнерство;
- привлечение к выполнению задач и функций исполнительной власти;
- участие в реализации задач и функций исполнительной власти;
- поддержка некоммерческих организаций.

Согласование интересов и получение обратной связи со стороны гражданского общества государственной администрацией выражается в наличии таких видов взаимодействия:

- управленическое консультирование (совещательные органы с участием общественности: общественные консультативные советы, слушания, рабочие группы);
- переговоры и посредничество;
- мероприятия в поддержку инициатив в сфере государственного управления;

■ получение юридически значимых форм общественного одобрения или сведений о степени общественного одобрения (исследование, мониторинг, учет и формирование мнения субъектов гражданского общества, получение юридически значимых для принятия правовых актов управления форм общественного одобрения).

Влияние гражданского общества на публичную администрацию может иметь несколько разновидностей:

- общественный (гражданский) контроль, в том числе противодействие коррупции, правозащитная деятельность, институт общественных наблюдателей (за проведением ЕГЭ) и др.:

- предложения, гражданские инициативы;
- лоббизм институтов гражданского общества;
- протестные формы воздействия (митинги, шествия, пикетирование, демонстрации).

Общественная экспертиза в зависимости от ее природы может рассматриваться в двух целевых блоках: относительно влияния (контроля) гражданского общества и относительно функционирования каналов обратной связи и согласования интересов с ним.

С точки зрения правовой формы взаимодействие государства и гражданского общества в сфере исполнительной власти можно дифференцировать на такие разновидности:

- обращения граждан и коллективных субъектов;
- договор с публично-правовым содержанием (например, как результат переговоров и посредничества или как соглашение о частно-государственном партнерстве);

- подготовка проектов правовых актов, обязательных к рассмотрению, (например, гражданские инициативы);

- принятие решений субъектами гражданского общества, имеющих юридическое значение для правового регулирования (акты Олимпийского комитета России и спортивных федераций);

- мнение субъектов гражданского общества (публичные слушания, общественные обсуждения законопроектов, протестные действия в виде демонстраций, митингов, пикетирования);

- юридически значимая форма общественного одобрения (соглашение);

- акты общественной экспертизы и общественной аккредитации.

Имеют место неправовые или не в полной мере легализованные формы: мероприятия (гражданские форумы, совещания и прочее), доступ в государственные органы, получение общей информации о деятельности органов исполнительной власти через пункты удаленного доступа и т. п.

Приведенные основания для дифференциации не исключают и чаще всего подразумевают сопряженность нескольких целей в каждом из приведенных видов взаимодействия органов исполнительной власти и субъектов – представителей гражданского общества.

Можно сделать вывод о необходимости институционализации взаимодействия власти и институтов гражданского общества, граждан, для чего необходимо рассмотрение этого взаимодействия как системы социальных отношений, части демократической культуры, которая испытывает потребность в таком же системном правовом регулировании, принятии закона о взаимодействии в сфере исполнительной власти.

Учитывая потенциал остающегося декларативным конституционного права на участие граждан в управлении, целесообразно в контексте однокорневого и семантически тождественного понятия «участие», охватывающего сферы общественного, социального, экономического и т. п. гражданского участия, обсудить возможность подготовки федерального закона об участии граждан в управлении. В качестве предмета регулирования закон должен закрепить комплекс (систему) направлений и разновидностей целевого взаимодействия граждан и их ассоциаций с государственными органами и администрацией государственных и муниципальных организаций. Особой законопроектной работы потребует механизм регулирования взаимодействия с государством институтов гражданского общества: бизнес структур, некоммерческих неправительственных организаций, в том числе общественных объединений, прежде всего, в силу того, что по этим вопросам принято довольно обширное законодательство.

Итак, функционирование гражданского общества как проявление самоуправления выступает неотъемлемым компонентом административной системы в условиях правового демократического государства. Одним из новых компонентов российской правовой системы следует рассматривать правовой режим взаимодействия публичной администрации с субъектами гражданского общества, создание организационно-правовых условий для самоорганизации и саморегулирования. Задача состоит в институционализации взаимодействия власти и гражданского общества, придании этим отношениям системной правовой основы.

В завершение хотелось бы отметить важность ряда шагов в направлении совершенствования взаимодействия власти, бизнеса и гражданского общества:

- развитие регионального законодательства, упорядочивающего взаимодействие государства с некоммерческими организациями всех типов и форм, а также пересмотр содержания Федерального закона о торгово-промышленных палатах в сторону усиления их потенциала в вопросах взаимодействия;

- на федеральном и региональном уровне следует закрепить правовые нормы, обеспечивающие государственную поддержку системообразующим институтам гражданского общества, к которым, безусловно, относится система торгово-промышленных палат России;

- для самих торгово-промышленных палат требуется разработка типовой и индивидуальных региональных программ взаимодействия с органами государственной власти, переход на системные принципы работы в

этой области, обеспечивающие учет мнения всех субъектов экономического сообщества;

- закрепление в нормативно-правовом порядке функций торгово-промышленных палат России и субъектов Федерации в оценке эффективности государства (субъектов Российской Федерации), муниципальных образований, государственных и муниципальных органов, а также подведомственных им учреждений в части осуществления имеющих экономическое значение властных функций и оказания ими публичных услуг.



**ЛЕОНОВ Сергей Геннадьевич,**  
*вице-президент, директор правового  
департамента ТПП Саратовской области*

## ПРАВОВЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ НЕЗАВИСИМОЙ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ

Торгово-промышленные палаты с момента своего основания представляют и защищают интересы предпринимательского сообщества, осуществляют взаимодействие с органами государственной власти и местного самоуправления. При исследовании причин возникновения административных барьеров было установлено, что одной из главных является отсутствие качественного правового регулирования отношений власти и бизнеса, регламентации административных процедур при осуществлении властных полномочий.

Отсутствие федерального закона о нормативных правовых актах в России не требует от законодателей выполнения обязательных требований к ним, соответствия какому-то определенному стандарту, обязательного соблюдения правил юридической техники. Следствием этого является появление дефектных юридических норм, возможность использования этих норм лицами, принимающими решения по своему усмотрению.

В 2004-2006 годах появились первые материалы Э.И. Талапиной и В.Н. Южакова для проведения экспертизы нормативных правовых актов и их проектов на коррупциогенность. Методика выявляла дефекты правовых норм исходя из указанных в ней коррупциогенных факторов.

В 2006 году при разработке программы противодействия коррупции в Саратовской области ТПП Саратовской области удалось включить методику анткоррупционной экспертизы в областную целевую программу как инструмент для проведения анткоррупционной экспертизы. Мы в свою очередь в развитие методики Э.И. Талапиной и В.Н. Южакова постарались систематизировать факторы коррупциогенности, введя понятие критериев. Так, если под фактором коррупциоген-

ности понималось условие существования возможности нормативного акта способствовать коррупционным действиям и (или) решениям в процессе реализации норм правовых актов, то под понятием критерия коррупциогенности понималась совокупность частных показателей (признаков), позволяющих отнести норму к определенному фактору коррупциогенности.

Например, самый «популярный» фактор – широта административного усмотрения – включал в себя восемь критериев. Методикой была установлена процедура проведения экспертизы и форма экспертного заключения (<http://anticorr.sartpp.ru/metodika.php>).

В 2007 году (за два года до принятия Федерального закона «О противодействии коррупции») при реализации областной целевой программы «Противодействие коррупции в Саратовской области» на 2007–2010 годы была проведена анткоррупционная экспертиза более 900 действующих на территории Саратовской области нормативных правовых актов. Экспертизу 350 нормативных правовых актов провели юристы ТПП Саратовской области.

Методика анткоррупционной экспертизы стала инструментом в руках юристов торгово-промышленных палат, позволяющим конструктивно доказывать необходимость внесения изменений в действующее законодательство.

В настоящее время 22 торгово-промышленные палаты аккредитованы при Министерстве юстиции РФ в качестве независимых экспертных организаций по проведению анткоррупционной экспертизы.

Необходимость проведения анткоррупционной экспертизы в настоящее время доказана практикой работы как органов по противодействию коррупции, так и независимых экспертов. Проведение анткоррупционной экспертизы отдельных нормативных правовых актов выявило недостаточность этой меры в отношениях, регулируемых с помощью системы нормативных правовых актов.

Правоотношения, регулируемые системой нормативных правовых актов, предполагающие определенные процедуры совершения действий или принятия решений, требуют системного подхода.

Как выявить дефекты правового регулирования в системе правоотношений? Как урегулировать отношения между представителями бизнеса и власти с помощью права, чтобы они были прозрачными и понятными? Как выявить, соответствует ли нормативно-правовое регулирование в конкретной сфере взаимоотношений ожидаемому результату?

В 2009 году ТПП Саратовской области при участии специалистов Саратовской государственной академии права и фонда социальных исследований «РОСС-XXI век» разработала методику, в которой была предпринята попытка решить задачу системного подхода к изучению правоотношений.

Ключевым в названии методики стало слово «эффективность». Первоначально методику назвали «Методика мониторинга эффективности регионального законодательства и практики правоприменения».

Целью методики является изучение и совершенствование правового регулирования отношений государства и субъектов предпринимательской деятельности.

Ее основные задачи:

- выявление сфер правоотношений с недостаточным (избыточным) механизмом правового регулирования;
- выявление причин низкой эффективности системы регулирования правоотношений;
- установление связи между эффективностью правового регулирования, правоприменения и коррупционностью.

В процессе разработки и апробирования методики ее применение было направлено на оценку эффективности правового регулирования и правоприменения в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг.

В 2010 году во второй редакции методики мы ввели понятия эффективности правового регулирования и эффективности правоприменения в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг.

**Эффективность правового регулирования (ЭПР)** – качественная характеристика действующего законодательства, выражаясь в возможности достичь результата, ожидаемого со стороны заявителя (потребителя услуги).

**Эффективность правоприменения (ЭПР)** – качественная характеристика процесса реализации права, выражаясь в отношении результата фактически оказанной государственной (муниципальной) услуги к ожидаемому со стороны заявителя (потребителя) услуги результату.

Сфера предоставления государственных и муниципальных услуг – это отношения заявителей с органами власти и самоуправления, которые нельзя выстроить по своему выбору.

Это своего рода монополия, хотя и не является таковой в терминологии Федерального закона №135-ФЗ «О защите конкуренции». И тот факт, что мониторинг закона № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» осуществляют ФАС России, только подтверждает этот вывод. Регулирование таких отношений с помощью рыночных механизмов, конкуренции представляется маловероятным. В связи с этим такие отношения нуждаются в тщательном правовом регулировании, регламентации всех процедурных вопросов.



Методика включает в себя три этапа и предполагает замкнутый цикл работы.

Первый этап – мониторинг правового регулирования и правоприменения в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг.

Второй этап – правовая экспертиза правоотношений, начиная от сбора информации и документов, необходимых для получения услуги, заканчивая результатом (экспертиза проводится по результатам мониторинга в тех сферах, которые, по мнению экспертов, менее эффективны).

Третий этап – продвижение рекомендаций по внесению изменений в действующее законодательство. Далее все сначала.

Методика была апробирована в восьми регионах России: в Саратове, Волгограде, Астрахани, Смоленске, Перми, Новороссийске, Кирове, Хабаровске.

#### **Методика экспертно-аналитического исследования правового регулирования и правоприменения в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг.**

Социологический мониторинг представляет собой экспертно-аналитическое исследование оценок практикующих юристов и руководителей компаний, компетентных в получении государственных муниципальных услуг. Критерии и порядок проведения мониторинга установлены методикой «экспертно-аналитического исследования правового регулирования и правоприменения в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг».

Роль мониторинга – зафиксировать значения эффективности правового регулирования и правоприменения по каждой государственной и муниципальной услуге, а затем отслеживать их изменения в связи с изменением законодательства.

В ходе экспертно-аналитического исследования правового регулирования и правоприменения в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг 2010 года было опрошено более 400 экспертов в восьми регионах России. Результаты исследования изложены в докладе руководителя фонда социальных исследований В.П. Санатина и размещены на сайте <http://react.sartpp.ru>.

Хочу акцентировать внимание на том, что исследованием была подтверждена гипотеза об обратной зависимости эффективности правового регулирования в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг и уровня коррупции.

Чем выше эффективность правового регулирования, тем ниже уровень коррупции в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг.

Кроме того, исследование показало небольшой разрыв в 2-3 % между эффективностью правового регулирования и эффективностью правоприменения. Еще один интересный показатель – совокупность экспертных оценок «экспертов от бизнеса» (юристы организаций, юридических компаний, руководители предприятий, предприниматели) и «экспертов от власти» (юристы органов ОГВ и МСУ, руководители подразделений, ведомств и т. п.) также различается незначительно, в среднем на 4-6 %.

**Один из выводов социологов: как законы принимаются, так они и исполняются.**

Результаты экспертно-аналитического исследования можно проиллюстрировать на примере экспертных оценок в отношении эффективности предоставления федеральных государственных услуг<sup>1</sup>.

**Перечень исследуемых федеральных услуг**

1	Государственная регистрация юридического лица при создании и ликвидации
2	Лицензирование производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции
3	Лицензирование эксплуатации взрывопожароопасных производственных объектов
4	Выдача свидетельства об аккредитации на право проведения негосударственной экспертизы проектной документации объектов капитального строительства и (или) результатов инженерных изысканий
5	Включение организаций в Федеральный информационный реестр гарантировавших поставщиков и зон их деятельности, предоставление списка из него
6	Получение лицензии на деятельность в области использования источников ионизирующего излучения
7	Предоставление лицензий на производство, хранение, распространение взрывчатых материалов
8	Государственная регистрация недвижимого имущества и сделок с ним
9	Постановка на государственный кадастровый учет земельных участков
10	Предоставление сведений из ЕГРП на недвижимое имущество и сделок с ним
11	Предоставление сведений из государственного кадастра недвижимости
12	Предварительное согласование места размещения объекта
13	Предоставление государственного имущества на испрашиваемом праве
14	Получение информации из реестра федерального имущества

Как видно из графиков, самая высокая эффективность правового регулирования в предоставлении следующих услуг:

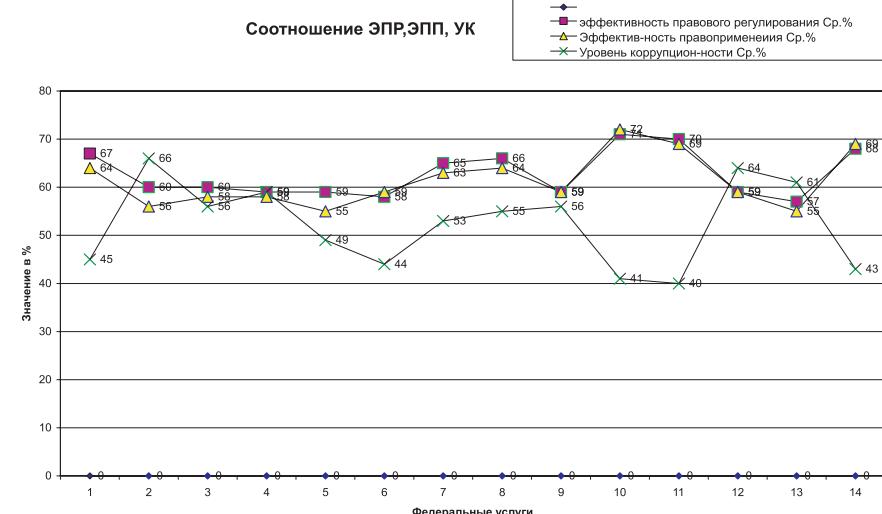
■ предоставление сведений из ЕГРП на недвижимое имущество и сделок с ним ЭПР – 72 %, ЭПП – 71 %, УК – 41 %.

■ предоставление сведений из государственного кадастра недвижимости ЭПР – 70 %, ЭПП – 69 %, УК – 40 %.

■ получение информации из реестра федерального имущества ЭПР – 69 %, ЭПП – 68 %, УК – 43 %.

■ государственная регистрация юридического лица при создании и ликвидации ЭПР – 67 %, ЭПП – 64 %, УК – 45 %.

1 См.: ОТЧЕТ о проведении экспертно-аналитического исследования эффективности правоотношений власти и бизнеса в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг. URL: <http://react.sartpp.ru/rezult.php>



Оценка экспертами ЭПР (не более 72 %) подтвердила необходимость проведения правовой экспертизы правоотношений и совершенствования их правового регулирования в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг.

Такие графики были составлены по 74 государственным и муниципальным услугам, по всем регионам-участникам проекта.

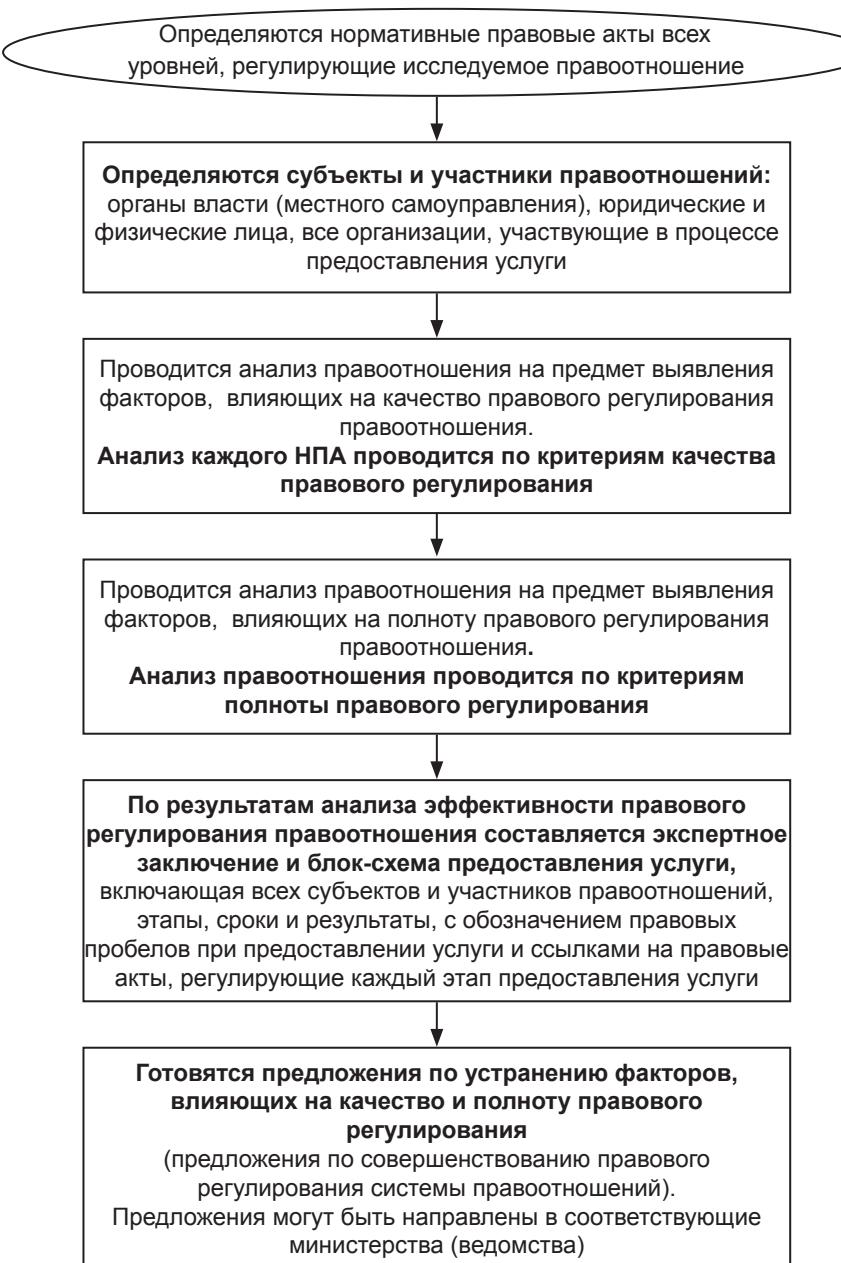
**Правовая экспертиза правоотношений в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг.**

Особенность методики правовой экспертизы правоотношений в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг заключается в проведении экспертизы системы нормативных правовых актов, регулирующих предоставление конкретной государственной (муниципальной) услуги, в их взаимосвязи друг с другом.

Цель проведения правовой экспертизы нормативных правовых актов состоит в выявлении дефектных правовых норм, не отвечающих принципам правового регулирования, в соответствии с критериями, установленными методикой.

**Алгоритм проведения правовой экспертизы эффективности правоотношения.**

Экспертиза проводится с ориентацией на конечный результат, исходя из потребностей тех субъектов, которым государственная (муниципальная) услуга предоставляется. Потребитель должен знать, куда, к кому, с какими документами обратиться за услугой, в какое время и сколько средств необходимо для получения результата.



Методикой установлены критерии эффективности правового регулирования, применение которых позволяет целенаправленно осуществлять правовую экспертизу правоотношений в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг. Базовыми критериями эффективности правового регулирования являются качество и оптимальность правового регулирования. Под качеством правового регулирования в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг понимается оценка совокупности правовых норм по критериям качества правового регулирования, установленным методикой<sup>2</sup>. Соответственно под оптимальностью правового регулирования понимается оценка совокупности НПА по критериям оптимальности правового регулирования.

#### Критерии качества правового регулирования.

Возвращаясь к графику соотношения ЭПР, ЭПП и УК, можно утверждать, что совершенствование правового регулирования в сферах взаимодействия власти и бизнеса заменяют «неформальные» механизмы взаимодействия на понятные, прозрачные, доступные для всех правила. Именно поэтому за основу определения критериев качества правового регулирования были взяты те признаки, по которым правовые нормы могли быть отнесены к коррупциогенным. Поиск дефектных норм по факторам коррупциогенности является вполне эффективным инструментом.

#### Критерии качества правового регулирования определяются отсутствием в НПА положений со следующими признаками:

№№	Критерий	Признак
1	Широта административного усмотрения	1) широкие временные интервалы принятия решений, (совершения действий); 2) отсутствие строго определенных сроков осуществления отдельных действий (принятия определенных решений); 3) отсутствие условий принятия одного из нескольких возможных решений, затрагивающих права и свободы граждан, интересы юридических лиц; 4) определение компетенции по формуле вправе; 5) отсутствие порядка проведения процедур, либо ссылки на регламентацию их определенным правовым актом; 6) отсутствие исчерпывающего перечня предоставляемых документов или необходимых действий; 7) отсутствие критериев отбора или соответствия; 8) содержание норм, неоднозначно («размыто») или не исчерпывающим образом определяющих условия отказа государственного органа в принятии решения либо совершения действия в отношении заинтересованного лица

<sup>2</sup> См.: Методика исследования эффективности правового регулирования и правоприменения в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг. Саратов., 2010 г.

2	Несовершенство юридической техники	Использование двусмысленных или неустоявшихся терминов, понятий и формулировок, категорий оценочного характера, с неясным, неопределенным содержанием, не используемых российским законодательством, допускающих различные трактовки, обозначение одних и тех же явлений различными терминами
3	Информационная закрытость системы органов государственной власти для граждан и организаций	1) наличие в НПА (системе НПА) положений, ограничивающих доступ к информации о деятельности государственных органов; 2) неконкретность норм, регулирующих отношения по поводу такой информации; 3) отсутствие норм об отчетности органа или его должностных лиц перед населением либо соответствующими профессиональными и иными сообществами (публикация отчетов, представление докладов)
4	Необоснованное усложнение (бюрократизация) административных процедур	1) содержание в НПА положений (как материального, так и процессуального права), определяющих неразумно обременительные условия (долгие многоуровневые согласования, требование предоставления необоснованного объема информации) для реализации лицом своего права или исполнения обязанности; 2) завышенные требования к лицу, предъявляемые при реализации его права
5	Нарушение баланса интересов	наличие положений НПА, анализ которых свидетельствует о том, что в результате его принятия «выигрывает» только одна группа субъектов гражданского права (например, страховые организации, крупный бизнес), сама разработка НПА могла стать следствием давления этой группы, незаконного лоббирования интересов, ущемляющего права других лиц
6	Коллизия в праве	1) противоречие норм одного или разных уровней, затрагивающих права и законные интересы физических лиц и организаций, 2) наличие коллизии в отдельной норме НПА (либо коллизии всего НПА другому акту), позволяющей государственному служащему произвольно, по собственному усмотрению выбирать норму, подлежащую применению; 3) наличие норм, отсылающих к положениям актов органов, неполномочных регулировать конкретное общественное отношение

7	Нарушение процедуры принятия НПА	1) нарушение сроков принятия акта; 2) нарушение порядка опубликования акта; 3) отсутствие компетенции органа государственной власти субъекта на принятие акта; 4) отсутствие полномочий у лица, подписавшего акт; 5) принятие правового акта во исполнение отмененного федерального закона
---	----------------------------------	--

**Критерии полноты правового регулирования определяются отсутствием в системе НПА положений со следующими признаками:**

№№	Критерий	Признак
1	Избыточное государственное регулирование	1) дублирующие полномочия разных государственных служащих в рамках одного государственного органа или различных государственных органов; 2) наличие в системе НПА актов, пытающихся регулировать те общественные отношения, которые в этом не нуждаются
2	Пробельность	1) наличие норм, отсылающих к еще не принятым нормам, не вступившим в законную или утратившим силу; 2) отсутствие актов, регламентирующих деятельность органов (органа), участвующих в правоотношениях; 3) отсутствие актов, регулирующих взаимодействие органов, участвующих в правоотношениях; отсутствие норм, предполагающих наличие внешнего и внутреннего контроля; 4) отсутствие в системе НПА норм, регулирующих права, обязанности и ответственность субъектов правоотношения; 5) отсутствие в системе НПА системы внешнего и внутреннего контроля за исполнением НПА; 6) наличие в системе НПА дублирующих норм

Надо сказать, что ряд вышеуказанных признаков критериев качества вошли в Федеральный закон № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» в качестве обязательных требований.

**В качестве примера приведу некоторые из них:**

- Статья 12. Требования к структуре административных регламентов
- 2. Структура административного регламента должна содержать разделы, устанавливающие:
  - 3) состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур, требования к порядку их выполнения, в том числе особенности выполнения административных процедур в электронной форме;

4) формы контроля за исполнением административного регламента.

Статья 14. Требования к стандарту предоставления государственной или муниципальной услуги

4) срок предоставления государственной или муниципальной услуги;

6) исчерпывающий перечень документов, необходимых в соответствии с законодательными или иными нормативными правовыми актами для предоставления государственной или муниципальной услуги с разделением на документы и информацию, которые заявитель должен представить самостоятельно, и документы, которые заявитель вправе представить по собственной инициативе, так как они подлежат представлению в рамках межведомственно-го информационного взаимодействия;

7) исчерпывающий перечень оснований для отказа в приеме документов, необходимых для предоставления государственной или муниципальной услуги;

8) исчерпывающий перечень оснований для отказа в предоставлении го-сударственной или муниципальной услуги;

13) показатели доступности и качества государственных и муниципаль-ных услуг.

Критерии, установленные методикой, взяты из практики проведения экс-пертизы НПА и основаны на конкретных примерах положений нормативных правовых актов.

Федеральный закон № 210-ФЗ устанавливает обязательное проведение двух типов экспертиз административных регламентов: независимой экспертизы и экспертизы, проводимой уполномоченным органом.

При этом предметом независимой экспертизы проекта является оценка возможного положительного эффекта, а также возможных негативных послед-ствий реализации положений проекта административного регламента для граждан и организаций.

На мой взгляд, применение методики правовой экспертизы правоотноше-ний при проведении независимой экспертизы административных регламентов, влияющих на деятельность предпринимательства в системе торгово-промышленных палат, сможет способствовать совершенствованию правоотношений власти и бизнеса в каждом регионе. Следствием этого должно стать интенсив-ное развитие малого и среднего бизнеса, налоговые поступления от деятель-ности которого и составляют основу местных бюджетов. Те муниципалитеты, которые это понимают, давно работают в направлении разработки администра-тивных регламентов и изыскивают средства, пусть пока небольшие, на оплату работ независимых экспертов.

И в заключение хочу сказать о необходимости постоянного совер-шенствования технологии проведения правовых экспертиз. Необходимо во взаимодействии с научными организациями продолжать работать над ин-струментами совершенствования законодательства. Обучать независимых экспертов. Сейчас, например, Минэкономразвития поручено проводить оценку регулирующего воздействия, а современных методик нет. Суще-

ствуют различные руководства по проведению ОРВ Европейской комиссии, службы управления и бюджета США, Международной миграционной орга-низации, а ОРВ в России проводят региональные ТПП по мере своих сил и своего опыта.

Я благодарю Центр международного частного предпринимательства CIPE, наших давних партнеров, за ту помощь, которую они нам оказывали в течение многих лет. Надеюсь, что весь опыт, который мы имеем в настоящее время, будет востребован.



**ТАРЕЕВ Сергей Евдокимович,**  
**доцент кафедры документоведения**  
**и документационного обеспечения**  
**управления ГОУ ВПО «Саратовский**  
**государственный социально-экономический**  
**университет», руководитель экспертно-**  
**консультационного центра при СГСЭУ**

## ОБ ОСОБЕННОСТЯХ ПРОВЕДЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

В государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011 – 2020 годы)» отмечается, что «отрасль информационных и телекоммуникационных технологий в 2000 – 2008 годах развивалась высокими темпами, ежегодный прирост составлял около 25 процентов, что существенно выше среднегодовых темпов роста валового внутреннего продукта и роста отдельных отраслей»<sup>1</sup>.

Вместе с тем сводные индексы и межстрановые сопоставления продолжают отводить России место в числе государств с недостаточно развитой информационной структурой, что говорит о невысоком уровне развития отрасли информационных технологий, об отставании от мировых лидеров.

«Одним из факторов, негативно влияющих на уровень распространения информационных технологий и развитие информационного общества в России, является недостаточно высокий уровень социально-экономического развития многих субъектов Российской Федерации»<sup>2</sup>. Надо признать, что в регионах заложены перспективы дальнейшего процесса информатизации общества и государства.

Среди первоочередных задач — формирование государственных информационных ресурсов, выработка особой информационной политики, реализуемой на многих уровнях: от государственного до предпринимательского и бытового; создание единого информационного пространства. Но в таком случае важнейшей проблемой является организация постоянного контроля за процессом информатизации на местах. Должен быть создан механизм повышения эффективности управления процессами информатизации.

<sup>1</sup> О государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011 – 2020 годы): распоряжение от 20 октября 2010 г. № 1815-р // СПС «Гарант».

<sup>2</sup> Там же.

По нашему мнению, эту роль с успехом мог бы выполнять социальный институт независимой информационной экспертизы.

Среди задач, разрешаемых экспертизой, — оценка информационной насыщенности интернет-ресурсов, соответствие размещенных материалов политическому принципу «прозрачности» власти, эстетичности, удобству пользования порталом либо сайтом. В пределах специальных знаний эксперта лежат управлеческие проблемы организации защиты конфиденциальной информации, вопросы, связанные с выполнением положений Закона о защите персональных данных.

Весьма перспективной представляется работа по реализации положений Федерального закона от 29 декабря 2010 года № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» (далее – Закон). На некоторых особенностях его исполнения следует остановиться подробнее.

Закон вступает в силу с 1 сентября 2012 года. Его основной задачей является регуляция отношений, связанных «с защитой детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию, в том числе от такой информации, содержащейся в информационной продукции» (ст. 1). Надо отметить, что необходимость принятия такого акта давно назрела, так как уровень эффективности правового, упорядоченного регулирования этой сферы в настоящее время недостаточно высок.

Довольно часто информационная продукция для детей не соответствует по тематике, содержанию и художественному оформлению как в комплексе, так и по одному из этих критериев: физическому, психическому, духовному и нравственному развитию детей.

Причем оценка соответствия конкретной информационной продукции идеальной модели субъективна и может колебаться в значительных пределах, ибо зависит от многих факторов. Да и сама идеальная модель в Законе нечетко представлена и теоретически не определена. Вместо этого введено понятие «информационная безопасность детей – состояние защищенности детей, при котором отсутствует риск, связанный с причинением информации вреда их здоровью и (или) физическому, психическому, духовному, нравственному развитию» (ст. 2 Закона).

Центральное понятие — «информационная продукция» – резонно трактуется законодателем достаточно широко: «предназначенные для оборота на территории Российской Федерации продукция средств массовой информации, печатная продукция, аудиовизуальная продукция на любых видах носителей, программы для электронных вычислительных машин (программы для ЭВМ) и базы данных, а также информация, распространяемая посредством зрелищных мероприятий, и информация, размещаемая в информационно-телекоммуникационных сетях (в том числе в сети Интернет) и сетях подвижной радиотелефонной связи» (ст. 2 Закона). Очевидно, определение содержит перечень основных объектов информационной экспертизы.

В условиях массового производства самой разнообразной информационной продукции актуальность ее экспертной оценки обусловлена необходимостью сохранения здоровья и полноценного развития подрастающего поколения России.

В статье 4 рассматриваемого Закона установление порядка проведения экспертизы информационной продукции отнесено к полномочиям федерального органа исполнительной власти Российской Федерации. Но в статье 17 и само назначение экспертизы, а следовательно, и ее производство, осуществляются «по решению федерального органа исполнительной власти, уполномоченного Правительством Российской Федерации». Юридические же лица, индивидуальные предприниматели, общественные объединения, иные некоммерческие организации и граждане вправе обращаться для проведения экспертизы информационной продукции в федеральный орган исполнительной власти, который в срок не более чем десять дней принимает решение о направлении указанного обращения в экспертную организацию, которую сам же и определяет.

Согласно Закону экспертиза длится не более 90 дней. И затем в течение пяти дней после оформления экспертного заключения оно направляется в Федеральный орган исполнительной власти.

Не вызывает сомнений: подобная функциональная централизация, когда один орган исполнительной власти занимается назначением и последующим сбором заключений экспертов всей страны, неоправданно усложнит процедуру оперативного реагирования на создавшуюся неблагоприятную ситуацию в конкретном регионе. Судя по тексту, законодатель предпринял неудачную попытку снизить коррупционную составляющую нормативного акта в отношении экспертного корпуса России.

К полномочиям же органов государственной власти субъектов Российской Федерации относятся разработка и реализация региональных программ обеспечения информационной безопасности, производства и оборота информационной продукции для детей.

По нашему мнению, функцию назначения, контроля качества выполненных экспертиз необходимо делегировать регионам. Управление экспертной деятельностью должно производиться на местах. Для этого существуют достаточно эффективные средства: рецензирование экспертного заключения, приостановка или прекращение действия выданных аттестатов аккредитации на производство информационной экспертизы.

В законе содержатся иные неоднозначно трактуемые положения относительно сроков, механизма устранения выявленных нарушений. Остались без внимания и важные вопросы регулирования экспертной инициативы, экспертной профилактики.

Таков в целом проблемный ряд участия экспертов в реализации основных положений Федерального закона от 29 декабря 2010 года № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию».

**ПОЛИЧКА Нина Петровна,**  
директор Дальневосточного научного  
центра местного самоуправления,  
профессор Дальневосточного  
юридического института Тихоокеанского  
госуниверситета, кандидат  
физико-математических наук,  
доктор педагогических наук



## РОЛЬ ТОРГОВО-ПРОМЫШЛЕННЫХ ПАЛАТ В СОЗДАНИИ БЛАГОПРИЯТНОГО ПРАВОВОГО РЕЖИМА В ПРИОРИТЕТНЫХ ОТРАСЛЯХ РАЗВИТИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

Для успешной работы предпринимателя ему, как минимум, надо знать тот правовой режим (правовое поле), в котором он осуществляет свой бизнес. Задача почти невыполнимая, если учесть, насколько сложно просто собрать все нормативные правовые акты, регулирующие тот или другой вид предпринимательской деятельности. Зачастую ее не могут выполнить даже дипломированные юристы. В этом мы убеждались неоднократно, в том числе и в ходе реализации нашего последнего проекта по развитию предпринимательства в сфере дошкольного образования. В результате многие предприниматели осуществляют свою деятельность, даже не подозревая о существовании некоторых нормативных правовых актов, которые они должны исполнять. Но при этом «незнание закона не освобождает их от ответственности». Таким образом, говоря о благоприятном правовом режиме для предпринимателей, во-первых, надо поставить задачу о формировании отраслевых баз данных правовых актов (или извлечений из нормативных правовых актов) для каждого вида бизнеса и представлении их заинтересованным предпринимателям.

Сформировав отраслевые правовые базы данных, необходимо проводить их комплексную системную экспертизу, включающую в себя, как минимум, антикоррупционную экспертизу, оценку регулирующего воздействия и независимую экспертизу административных регламентов с целью выявления «плохих» и спорных норм. В случае их обнаружения необходимо разрабатывать предложения по их совершенствованию и продвигать в органы власти, ответственные за правовое регулирование в данной отрасли.

Учитывая количество существующих видов предпринимательской деятельности, эту огромную по масштабам задачу целесообразно решать совместно, объединяя ресурсы различных регионов и организаций. Это может стать хорошим совместным проектом всех региональных Торгово-промышленных палат, который бы включал в себя:

- 1) сбор федеральных нормативных правовых актов, регулирующих предпринимательскую деятельность в отраслях;
- 2) комплексную системную экспертизу этих отраслевых НПА, включающую в себя антикоррупционную экспертизу, оценку регулирующего воздействия, независимую экспертизу административных регламентов с целью выявления «плохих» и спорных норм;
- 3) в случае выявления «плохих» и спорных норм разработку предложений по их совершенствованию и продвижение данных предложений в различные уровни власти;
- 4) подготовку и предоставление предпринимателям обобщенных отраслевых обзоров правового режима.

Как минимум, данный проект надо реализовать в приоритетных для страны отраслях развития предпринимательства.

Как показывает практика, аналогичные задачи по созданию благоприятного правового режима для развития предпринимательства надо решать на региональном и муниципальном уровнях, поскольку именно здесь сложилась самая тяжелая ситуация в части коррупциогенных норм, нарушений антимонопольного законодательства и т. д. Это может стать вторым этапом проекта, а рамках которого будут выявляться и распространяться в регионы и муниципалитеты страны лучшие практики правового регулирования предпринимательской деятельности.

**СОЛОНЦОВА Людмила Викторовна,**  
**начальник Управления административной**  
**реформы и контроля платных**  
**государственных услуг ФАС РФ,**  
**государственный советник Российской**  
**Федерации 1-го класса**



## АДМИНИСТРАТИВНЫЕ БАРЬЕРЫ

То, о чем я буду сейчас говорить, по сути является продолжением ранеезвученных тем. Начну с того, что наш коллега Николай Иванович Ремезов уже коротко сказал о деятельности Федеральной антимонопольной службы в пределах нашей компетенции по преодолению препятствий деятельности субъектов предпринимательства.

Я бы хотела охарактеризовать несколько другой аспект деятельности Федеральной антимонопольной службы – ее участие в административной реформе. Руководитель ФАС России Игорь Юрьевич Артемьев возглавляет рабочую группу № 1. Мы рассматриваем системы и действия, которые необходимо совершать предпринимателям, чтобы получать государственное разрешение на ведение бизнеса (регистрация бизнеса, получение лицензии, регистрация товара, допуск товара на рынок и т. п.).

Сегодня правительство не только пошло по пути ранее проведенных мероприятий, но уже и говорит об административном регламенте, о роли торгово-промышленных палат, об анализе экспертизы регламента.

Например, есть административный регламент по выполнению функций выдачи лицензий образования. Регламент имеет свои отдельные недостатки, но хорошо, что он есть. Сегодня он размещен на портале государственных услуг, однако выдача лицензий – это государственная функция, лицензии выдает орган власти, Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» это подтверждает. На практике, чтобы получить такую лицензию, надо пройти лицензионную экспертизу, а чтобы пройти экспертизу, надо обратиться в подведомственную организацию, которая проводит исследования. За экспертизу платят деньги на договорной основе, но смотря как договорятся стороны, поэтому это считается коррупционным или коррупци-

огенным элементом. В то же время это необходимо для выдачи лицензии.

Комиссия сегодня рассматривает всю процедуру действий, которую проходит предприниматель от начала до конечного результата, так называемая пошаговка, процессы, процедуры для бизнеса. Эти моменты считаются важными для бизнеса. Сейчас многие задачи комиссии рассмотрены и упрощены. Например, по поводу ввоза цветов, семян в РФ выяснили, что в законодательстве отсутствуют требования получения карантинного разрешения, а на практике получается наоборот.

Сегодня нужно сказать отдельное спасибо торгово-промышленным палатам, в частности, региональным, так как торгово-промышленная палата является основным звеном в активизации бизнеса, в организации бизнес-сопротивления коррупции. Роль основного субъекта координации деятельности коммерческих и некоммерческих структур по противодействию коррупции, в том числе коммерческому подкупу, закономерно обусловлена следующими обстоятельствами:

- деятельность ТПП РФ регулируется специальным законом «О торгово-промышленной палате», следовательно, она более прозрачна. Кроме того, в настоящий момент ТПП РФ является единственным объединением представителей бизнеса, чей статус закреплен на уровне федерального закона;

- ТПП РФ объединяет российские предприятия независимо от формы собственности и их организационно-правовой формы, предпринимателей, зарегистрированных в установленном порядке;

- решения, принимаемые органами управления ТПП РФ, обсуждаются и принимаются самим сообществом, а следовательно, можно говорить о его сопричастности к происходящим событиям и принятии этих решений «как своих»;

- ТПП РФ принимает участие в подготовке проектов федеральных законов, нормативных правовых актов Правительства РФ и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, затрагивающих интересы предпринимателей;

- ТПП РФ осуществляет реализацию программы Реестр надежных партнеров;

- приоритетные направления противодействия коррупции в экономике обсуждаются руководством государства с руководством ТПП РФ – у ТПП РФ имеется многолетний опыт работы по противодействию коррупции в экономической сфере.

Зайдем на портал государственных услуг. Их насчитывается уже около 900. Все органы власти обязаны завершить данную работу по предоставлению госуслуг. Услуга – это функция, направленная на заявителя, в нашем случае на предпринимателя. Если участники считают, что в регламенте есть лишние звенья, то мы будем благодарны за обращения к нам, так как сможем исключить и усовершенствовать документ.

У нас очень мало информации. Часто задают такие вопросы: «Сколько стоит услуга?», «Сколько платить за экспертизу в санэпидстанцию?». Не-

давно мы получили жалобу, что экспертиза на сибирскую язву шкурок животных составляет около 45 тыс. рублей, а стоимость шкур на аукционе в 2 раза больше. Выходит, это нерентабельно. Но как это будет выглядеть, если мы разработаем методику и минимизируем затраты? Без мониторингов и простого информирования федеральных служб и министерств мы не справимся, хотя искреннее желание привести все в порядок есть.

Получение бизнесом разрешения на портале государственных услуг реально. Здесь будущие предприниматели могут получить исчерпывающую информацию по отдельным процедурам и порядку открытия своего дела. С помощью данных блогов можно с легкостью найти точную и необходимую информацию по различным вопросам на стадии открытия собственного дела: начиная от процедуры регистрации юридического лица или индивидуального предпринимателя и заканчивая началом осуществления деятельности. Также можно ознакомиться с нормативными актами, регулирующими каждую процедуру и порядок получения государственной услуги, узнать стоимость той или иной услуги, конкретный орган, отвечающий за предоставление информации и оказывающий конкретную услугу. Обращаю внимание всех, что за государственную услугу может взиматься только пошлина или эта услуга должна предоставляться бесплатно. Деньги могут взиматься за проведение экспертизы, но сегодня этим занимаются аккредитованные организации. К сожалению, этот рынок слабо развит. Их расценки тоже будут контролироваться, в том числе и с вашей помощью.

Это очень большой объем работы. Предварительный мониторинг тех мер, которые приняты в сфере сельского хозяйства, образования, здравоохранения, позволяет провести организацию наблюдения получения достоверной и объективной информации, провести системный анализ получаемой информации, разработать прогнозы и подготовить рекомендации.

Пользуясь случаем, хочу попросить вас делиться вашей информацией с нами, дабы в дальнейшем рассчитывать на нашу поддержку. Мы всегда признательны вам и открыты для вас.

**РЕЗОЛЮЦИЯ  
МЕЖРЕГИОНАЛЬНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ  
«РОЛЬ ТОРГОВО-ПРОМЫШЛЕННЫХ ПАЛАТ  
В ПРОЦЕССЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ  
ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ  
ВЛАСТИ И БИЗНЕСА»**

29 июня 2011 г.

г. Саратов

Участники межрегиональной конференции «Роль торгово-промышленных палат в совершенствовании правового регулирования отношений власти и бизнеса», подчеркивая роль права как социального регулятора общественных отношений и осознавая важность совершенствования законодательства Российской Федерации в сфере экономики и предпринимательской деятельности, считают необходимым:

1. Предложить Торгово-промышленной палате Российской Федерации разработать и внедрить в систему торгово-промышленных палат России механизм выявления и устранения административных барьеров, продолжив работу по проведению комплексной системной экспертизы НПА, включающей в себя антикоррупционную экспертизу, оценку регулирующего воздействия, независимую экспертизу административных регламентов, выделив приоритетные отрасли развития предпринимательства и закрепив их за определенными территориальными ТПП.

2. Территориальным торгово-промышленным палатам продолжить работу по проведению мониторинга эффективности правового регулирования и правоприменения в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг.

3. Рекомендовать Торгово-промышленной палате Российской Федерации обобщить опыт ТПП Саратовской области и территориальных торгово-промышленных палат: Новороссийска, Волгограда, Перми, Астрахани, Кирова, Хабаровска, Смоленска по реализации совместного проекта внедрения методики исследования эффективности правового регулирования и правоприменения в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг и распространить его на территориальные палаты.

4. Предложить федеральным органам государственной власти при разработке региональных программ по повышению эффективности государственного управления привлекать торгово-промышленные палаты субъектов Российской Федерации в качестве независимых экспертных организаций.

5. Рекомендовать Торгово-промышленной палате Российской Федерации обратиться в Правительство Российской Федерации с предложением включить обучение независимых экспертов в качестве одного из приоритетных направлений при реализации государственных программ развития института независимых экспертов по антикоррупционной и другим видам правовых экспертиз.

6. Рекомендовать Торгово-промышленной палате Российской Федерации обратиться в ФАС России с предложением привлекать в качестве независимых экспертов специалистов территориальных торгово-промышленных палат при проведении мониторинга правоприменения положений Федерального закона Российской Федерации от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

7. Рекомендовать Торгово-промышленной палате Российской Федерации на основе опыта ТПП Саратовской области разработать и внедрить в систему торгово-промышленных палат программу обучения независимых экспертов по антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов.

8. Рекомендовать Торгово-промышленной палате Российской Федерации совместно с Новороссийской ТПП в целях создания механизма общественного контроля за качеством предоставления государственных и муниципальных услуг инициировать и добиться внедрения государством принципиально новой системы налогового администрирования, основанной на персонифицированной ответственности за уплату налогов физическими лицами и хозяйствующими субъектами.

9. Рекомендовать Торгово-промышленной палате Российской Федерации на основании опыта Торгово-промышленной палаты Краснодарского края и совместно с ней разработать для территориальных ТПП рекомендации по внесению изменений в уставы субъектов Федерации и муниципальных образований в части наделения территориальных палат правом законодательной и правотворческой инициативы, а также обеспечить поддержку этих процедур в высших органах власти.

10. Рекомендовать Торгово-промышленной палате Российской Федерации на основании опыта Торгово-промышленной палаты Саратовской области, Новороссийской ТПП и других палат разработать рекомендации по аккредитации территориальных ТПП в Министерстве юстиции в качестве независимых экспертных организаций по проведению экспертиз нормативных правовых актов на коррупционность.

11. Предложить территориальным палатам учесть предложения Новороссийской ТПП и проработать на местах вопрос внесения изменений в Письмо Центрбанка РФ от 04.10.1993г. № 18 «Об утверждении порядка ведения кассовых операций в Российской Федерации» в части исключения норм излишнего регулирования предпринимательской деятельности в отношении субъектов малого бизнеса, а также вопрос приостановления действия Федерального закона № 152-ФЗ от 27 июля 2006 г. «О персональных данных» в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства для детального анализа закона и внесения в него изменений и дополнений в части исключения норм излишнего регулирования предпринимательской деятельности и направить свои предложения в ТПП РФ.

12. ТПП Саратовской области известить широкую общественность о принятых участниками Конференции решениях, разместив материалы и резолюцию Конференции в СМИ, в том числе на сайте [www.react.sarpp.ru](http://www.react.sarpp.ru), а также направить текст резолюции в ТПП РФ и территориальные палаты.

**Научное издание**

**РОЛЬ ТОРГОВО-ПРОМЫШЛЕННЫХ ПАЛАТ  
В СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ  
ОТНОШЕНИЙ ВЛАСТИ И БИЗНЕСА**

Материалы межрегиональной научно-практической конференции

Редактор С.Г. Леонов  
Компьютерная верстка С.Ф. Ахмадеева

Подписано в печать 16.08.2011.

Формат 60x84 1/16, бумага офсетная 80 г.кв.см.

Усл. печ. л. 9. Тираж 1000 экз..

Отпечатано в типографии

Торгово-промышленной палаты Саратовской области

Издательство Торгово-промышленной палаты Саратовской области  
Адрес 410071, г. Саратов, ул. Шелковичная, 186

**Издательство Торгово-промышленной палаты  
Саратовской области**  
**Адрес 410071, г. Саратов, ул. Шелковичная, 186**