

## **Приложение 7. Обзор законодательства за 2002 г.**

За 2002 г. депутаты Государственной Думы рассмотрели порядка 900 законопроектов, более 150 из них были рассмотрены в приоритетном порядке, из которых более половины являлось законодательной инициативой Правительства РФ, остальные принадлежали Президенту РФ, депутатам Госдумы и различным Комитетам, членам Совета Федерации и региональным областным Думам, иным субъектам законодательной инициативы.

За рассматриваемый период нижняя палата приняла свыше 200 федеральных законов, из которых большая часть была инициативой Правительства РФ. Основная масса принятых законов была внесена в Государственную Думу в период 2000–2001 гг. Следует заметить, что наиболее быстро принимались законы, подлежащие ратификации. Как правило, ратификация международных договоров, соглашений, конвенций и других документов не занимает много времени: документы ратифицируются за один день. Часто это происходит в том же месяце, в котором проект федерального закона о ратификации был внесен в нижнюю палату. Для принятия поправок в отдельные Федеральные законы работали специальные согласительные комиссии.

Значительную часть работы Госдумы в 2002 г. составило бюджетное, налоговое и финансовое законодательство. Продолжается дальнейшее реформирование налоговой системы. Внесены изменения в Налоговый кодекс РФ, в самом конце года принят бюджет на 2003 г.

В качестве наиболее значимых законов следует отметить новые редакции законов «О Центральном Банке (Банке России)» и «О несостоятельности (банкротстве)». Были рассмотрены и приняты законы, вызвавшие широкую общественную дискуссию: новые редакции Арбитражного процессуального кодекса и Гражданского процессуального кодекса, «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», «О временном запрете на клонирование человека», новые законы «О гражданстве Российской Федерации», «Об адвокатуре и адвокатской деятельности в Российской Федерации», «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств», «О противодействии экстремистской деятельности», «Об альтернативной гражданской службе».

В разделе социальной политики был принят правительственный закон о повышении минимального размера оплаты труда с 1 мая 2002 г. с 300 до 450 рублей. В продолжение реформирования пенсионной системы был принят закон об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии.

Следует также отметить закон «О третейских судах в Российской Федерации», который находился в Думе с декабря 1997 г., а также получивший громкий резонанс в СМИ закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

### ***Совершенствование налогового законодательства***

1. В продолжение налоговой реформы Налоговый кодекс РФ был дополнен четырьмя новыми главами, посвященными транспортному налогу, упрощенной системе налогообложения для малого предпринимательства и системе налогообложения в виде единого налога на вмененный доход, налогу на игорный бизнес.

Налоговая реформа приближается к завершению: в течение 2003 г. планируется принять оставшиеся главы Налогового кодекса РФ и внести определенные уточнения в действующее законодательство о налогах и сборах.

#### 1.1. Главой 28 введен Транспортный налог.

Объектом налогообложения транспортным налогом признаются автомобили, мотоциклы, мотороллеры, автобусы и другие самоходные машины и механизмы на пневматическом и гусеничном ходу, самолеты, вертолеты, теплоходы, яхты, парусные суда, катера, снегоходы, мотосани, моторные лодки, гидроциклы, несамоходные (буксирные суда) и другие водные и воздушные транспортные средства, зарегистрированные в установленном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Не являются объектом налогообложения весельные лодки, а также моторные лодки с двигателем мощностью не свыше 5 лошадиных сил; автомобили легковые, специально оборудованные для использования инвалидами, а также автомобили легковые с мощностью двигателя до 100 лошадиных сил (до 73,55 кВт), полученные (приобретенные) через органы социальной защиты населения в установленном законом порядке; промысловые морские и речные суда; пассажирские и грузовые морские, речные и воздушные суда, находящиеся в собственности (на праве хозяйственного ведения или оперативного управления) организаций, основным видом деятельности которых является осуществление пассажирских и (или) грузовых перевозок; тракторы, самоходные комбайны всех марок, специальные автомашины (молоковозы, скотовозы, специальные машины для перевозки птицы, машины для перевозки и внесения минеральных удобрений, ветеринарной помощи, технического обслуживания), зарегистрированные на сельскохозяйственных товаропроизводителей и используемые при сельскохозяйственных работах для производства сельскохозяйственной продукции; транспортные средства, принадлежащие на праве хозяйственного ведения или оперативного управления федеральным органам исполнительной власти, где законодательно предусмотрена военная и (или) приравненная к ней служба; транспортные средства, находящиеся в розыске, при условии подтверждения факта их угона (кражи) документом, выдаваемым уполномоченным органом; самолеты и вертолеты санитарной авиации и медицинской службы.

Налоговая база определяется как мощность двигателя транспортного средства в лошадиных силах; в отношении водных несамоходных (буксируемых) транспортных средств – как валовая вместимость в тоннах; в отношении других водных судов и воздушных транспортных средств – как единица транспортного средства.

Налоговые ставки устанавливаются соответственно в зависимости от мощности двигателя, валовой вместимости или на единицу транспортного средства.

Так, на легковые автомобили с мощностью двигателя до 100 лошадиных сил (л. с.) включительно вводится предельная налоговая ставка – 5 руб. с каждой л. с., на автомобили, мощностью от 100 до 150 л. с. – 7 руб. за каждую л. с., для автомобилей мощностью 150–200 л. с. составляет 10 руб. за каждую л. с., мощностью 200–250 л. с. – 15 руб. за каждую л. с.; свыше 250 л. с. – 30 руб. за каждую л. с.

На мотоциклы и мотороллеры с мощностью двигателя (с каждой л. с.): до 20 л. с. – 2 руб., с 20 л. с. до 35 л. с. – 4 руб., свыше 35 л. с. – 10 руб.

Ставки налога установлены и для других видов транспортных средств.



Право установления конкретных налоговых ставок в пределах предусмотренных федеральным законом ставок, а также налоговых льгот предоставляется субъектам Российской Федерации.

Налоговым периодом считается календарный год. Уплата налога производится налогоплательщиками по месту нахождения транспортных средств в порядке и сроки, установленные законами субъектов Российской Федерации.

Транспортный налог введен в перечень региональных налогов в статью 14 части первой Налогового кодекса РФ.

## **1.2. Главой 26-2 введена Упрощенная система налогообложения для субъектов малого предпринимательства.**

Упрощенная система налогообложения организациями и индивидуальными предпринимателями применяется наряду с общей системой налогообложения, предусмотренной законодательством Российской Федерации о налогах и сборах. Переход к упрощенной системе налогообложения или возврат к общему режиму налогообложения осуществляется организациями и индивидуальными предпринимателями в добровольном порядке.

Касается она организаций и индивидуальных предпринимателей, годовой оборот которых не превышает 15 млн рублей (или стоимость амортизируемого имущества, не превышает 100 млн рублей), а число работающих составляет не более 100 человек.

Данная система налогообложения не распространяется на: организации, имеющие филиалы и (или) представительства; банки; страховщиков; негосударственные пенсионные фонды; инвестиционные фонды; профессиональных участников рынка ценных бумаг; ломбарды; организации и индивидуальных предпринимателей, занимающихся производством подакцизных товаров, а также добычей и реализацией полезных ископаемых, за исключением общераспространенных полезных ископаемых; организации и индивидуальных предпринимателей, занимающихся игорным бизнесом; нотариусов, занимающихся частной практикой; организации и индивидуальных предпринимателей, являющихся участниками соглашений о разделе продукции; организации и индивидуальных предпринимателей, переведенных на систему налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности; организации и индивидуальных предпринимателей, переведенных на систему налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единый сельскохозяйственный налог); организации, в которых доля непосредственного участия других организаций составляет более 25 %. Данное ограничение не распространяется на организации, уставный капитал которых полностью состоит из вкладов общественных организаций инвалидов, если среднесписочная численность инвалидов среди их работников составляет не менее 50 %, а их доля в фонде оплаты труда – не менее 25 %; организации и индивидуальных предпринимателей, средняя численность работников которых за налоговый (отчетный) период, определяемая в порядке, устанавливаемом Государственным комитетом Российской Федерации по статистике, превышает 100 человек; организации, у которых стоимость амортизируемого имущества, находящегося в их собственности, превышает 100 млн рублей.

Организации и индивидуальные предприниматели, изъявившие желание перейти на упрощенную систему налогообложения, подают в период с 1 октября по 30 ноября года, предшествующего году, начиная с которого налогоплательщики переходят на упрощенную систему налогообложения, в налоговый орган по месту своего нахождения

(места жительства) заявление. При этом организации в заявлении о переходе на упрощенную систему налогообложения сообщают о размере доходов за девять месяцев текущего года.

Вновь созданные организации и вновь зарегистрированные индивидуальные предприниматели, изъявившие желание перейти на упрощенную систему налогообложения, вправе подать заявление о переходе на упрощенную систему налогообложения одновременно с подачей заявления о постановке на учет в налоговых органах. В этом случае организации и индивидуальные предприниматели вправе применять упрощенную систему налогообложения в текущем календарном году с момента создания организации или с момента регистрации физического лица в качестве индивидуального предпринимателя.

Применение упрощенной системы налогообложения организациями предусматривает замену уплаты налога на прибыль организаций (для индивидуальных предпринимателей – налог на доходы физических лиц), налога на добавленную стоимость, налога с продаж и налога на имущество организаций уплатой единого налога, исчисляемого по результатам хозяйственной деятельности организаций за налоговый период (календарный год). Такие организации также освобождаются и от уплаты единого социального налога, но производят уплату страховых взносов в Пенсионный фонд РФ.

Объектом налогообложения признаются:

- доходы;
- доходы, уменьшенные на величину расходов.

Выбор объекта налогообложения осуществляется самим налогоплательщиком. То есть при упрощенной системе налогообложения налогоплательщик может выбирать схему налогообложения: платить налог с дохода (налоговая ставка установлена в размере 6 %) или с прибыли (налоговая ставка установлена в размере 15 %). В случае отсутствия прибыли предприниматель будет обязан выплатить налог в размере 1 % от выручки (минимальный налог).

При этом установлено, что, начиная с 1 января 2005 года для всех налогоплательщиков, применяющих упрощенную систему налогообложения, предусмотренную главой 26-2 НК РФ, объектом налогообложения признается доход, уменьшенный на величину расходов.

Существенно расширен и детализирован перечень расходов, принимаемых к вычету. Малые предприятия вычитают из налогооблагаемой базы расходы на приобретение основных средств, расходы на приобретение нематериальных активов, расходы на ремонт основных средств (в том числе арендованных), материальные расходы, расходы на оплату труда и другие расходы, в том числе проценты по кредитам, арендные платежи, командировочные расходы, расходы на рекламу.

Налоговые декларации по итогам налогового периода представляются налогоплательщиками – организациями не позднее 31 марта года, следующего за истекшим налоговым периодом. Налогоплательщики – индивидуальные предприниматели – не позднее 30 апреля.

Перешедшим на упрощенную систему налогообложения не надо вести полномасштабный бухгалтерский учет. Малому бизнесу разрешено ограничиться ведением одной лишь книги доходов и расходов. К особенностям новой упрощенной системы, связанным с особенностями начисления налогов, можно отнести кассовый метод на-



числения выручки, где датой получения доходов признается день поступления средств на счета в банках или в кассу, получения иного имущества (работ, услуг) или имущественных прав.

Доходы от уплаты налога при применении упрощенной системы налогообложения распределяются органами федерального казначейства по уровням бюджетной системы Российской Федерации по следующим нормативам отчислений:

- в федеральный бюджет – 30 %;
- в бюджеты субъектов Российской Федерации – 15 %;
- в местные бюджеты – 45 %;
- в бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования – 0,5 %;
- в бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования – 4,5 %;
- в бюджет Фонда социального страхования – 5 %.
- Доходы от уплаты налога при применении упрощенной системы налогообложения в городах Москве и Санкт-Петербурге распределяются следующим образом:
  - в федеральный бюджет – 30 %;
  - в бюджеты городов Москвы и Санкт-Петербурга – 60 %;
  - в бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования – 0,5 %;
  - в бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования – 4,5 %;
  - в бюджет Фонда социального страхования – 5 %.
- Доходы от уплаты минимального налога при применении упрощенной системы налогообложения распределяются так:
  - в бюджет Пенсионного фонда – 60 %;
  - в бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования – 2 %;
  - в бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования – 18 %;
  - в бюджет Фонда социального страхования – 20 %.

### **1.3. Главой 26-3 введена Упрощенная система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности.**

Что касается системы налогообложения по принципу вмененного дохода для отдельных видов деятельности (объектом налогообложения для применения единого налога признается вмененный доход налогоплательщика), то здесь ставка единого налога установлена в размере 15 %.

Ставка вмененного налога будет применяться в отношении таких сфер предпринимательской деятельности, как оказание бытовых услуг населению, мелкая розничная торговля, некрупные предприятия общественного питания, автотранспортные услуги, включая перевозку пассажиров и грузов, ремонт и обслуживание автомобилей, ветеринарные услуги. При этом из списка плательщиков единого налога исключена розничная торговля горюче-смазочными материалами через автозаправочные станции. Кроме то-

го, применяются ограничения по площадям торгового зала (зала общественного питания) – не более 70 кв. метров.

Как и в настоящее время, регионам предоставлено право самостоятельно решать вопрос о введении на своей территории этой системы налогообложения. Однако если региональными властями будет принято соответствующее решение, предприниматели, входящие в список плательщиков единого налога на вмененный доход, будут обязаны перейти на эту систему.

Уплата организациями единого налога на вмененный доход предусматривает замену уплаты налога на прибыль организаций (в отношении прибыли, полученной от предпринимательской деятельности, облагаемой единым налогом), налога на добавленную стоимость и налога с продаж (в отношении операций, являющихся объектами обложения соответственно налогом на добавленную стоимость и налогом с продаж, осуществляемых в рамках предпринимательской деятельности, облагаемой единым налогом), налога на имущество предприятий (в отношении имущества, используемого для ведения предпринимательской деятельности, облагаемой единым налогом) и единого социального налога.

Уплата индивидуальными предпринимателями единого налога предусматривает замену уплаты налога на доходы физических лиц (в отношении доходов, полученных от деятельности, облагаемой единым налогом), налога на добавленную стоимость и налога с продаж (в отношении операций, являющихся объектами обложения соответственно налогом на добавленную стоимость и налогом с продаж, осуществляемых в рамках предпринимательской деятельности, облагаемой единым налогом), налога на имущество физических лиц и единого социального налога с полученных доходов и сумм, выплачиваемых своим работникам в связи с ведением деятельности, облагаемой единым налогом.

Однако организации и индивидуальные предприниматели уплачивают страховые взносы на обязательное пенсионное страхование.

Уплата единого налога производится налогоплательщиком по итогам налогового периода не позднее 25-го числа первого месяца следующего налогового периода.

Величина допустимого снижения суммы единого налога в результате вычета страховых взносов на обязательное пенсионное страхование (включая страхование самого индивидуального предпринимателя – налогоплательщика) увеличена с 25 % до 50 %.

Налоговой базой для исчисления суммы единого налога признается величина вмененного дохода, рассчитываемая как произведение базовой доходности по определенному виду предпринимательской деятельности и величины физического показателя, характеризующего данный вид деятельности. Показатели установлены соответствующей главой.

При осуществлении нескольких видов предпринимательской деятельности, подлежащих налогообложению единым налогом, учет показателей, необходимых для исчисления налога, ведется отдельно по каждому виду деятельности.

Налоговым периодом по единому налогу признается квартал.

Налогоплательщики обязаны соблюдать порядок ведения расчетных и кассовых операций в наличной и безналичной формах, установленный в соответствии с законодательством Российской Федерации.



Доходы от уплаты единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности распределяются органами федерального казначейства по уровням бюджетной системы Российской Федерации по следующим нормативам отчислений:

- в федеральный бюджет – 30 %;
- в бюджеты субъектов Российской Федерации – 15 %;
- в местные бюджеты – 45 %;
- в бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования – 0,5 %;
- в бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования – 4,5 %;
- в бюджет Фонда социального страхования Российской Федерации – 5 %.

Доходы от уплаты единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности в городах Москве и Санкт-Петербурге распределяются так:

- в федеральный бюджет – 30 %;
- в бюджеты городов Москвы и Санкт-Петербурга – 60 %;
- в бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования – 0,5 %;
- в бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования – 4,5 %;
- в бюджет Фонда социального страхования Российской Федерации – 5 %.

Считаются утратившими силу Федеральный закон № 222-ФЗ от 29.12.1995 г. «Об упрощенной системе налогообложения, учета и отчетности для субъектов малого предпринимательства» и Федеральный закон № 148-ФЗ от 31.07.1998 г. «О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности».

1.4. Кроме того, вторая часть Налогового кодекса РФ была дополнена еще одной новой **Главой 29 «Налог на игорный бизнес»**.

Глава 29 «Налог на игорный бизнес» вступает в силу с 1 января 2004 г. Указанная глава устанавливает элементы налогообложения налога на игорный бизнес: объект налогообложения, налоговую базу, налоговый период, налоговые ставки, порядок исчисления налога, а также порядок и сроки уплаты налога.

Под игорным бизнесом понимается предпринимательская деятельность, связанная с извлечением организациями или индивидуальными предпринимателями доходов в виде выигрыша и (или) платы за проведение азартных игр и (или) пари, не являющаяся реализацией товаров (имущественных прав), работ или услуг.

Налогоплательщиками налога на игорный бизнес признаются организации или индивидуальные предприниматели, осуществляющие предпринимательскую деятельность в сфере игорного бизнеса.

Объектами налогообложения признаются: игровой стол; игровой автомат; касса тотализатора; касса букмекерской конторы. Налогоплательщик обязан поставить на учет каждый объект налогообложения. Объект налогообложения считается зарегистрированным с даты представления налогоплательщиком в налоговый орган заявления о регистрации объекта (объектов) налогообложения.

Налоговая база определяется отдельно как общее количество соответствующих объектов налогообложения.

Налоговым периодом признается календарный месяц.

Налоговые ставки устанавливаются законами субъектов Российской Федерации в следующих пределах:

- за один игровой стол – от 25 000 до 125 000 рублей;
- за один игровой автомат – от 1500 до 7500 рублей;
- за одну кассу тотализатора или одну кассу букмекерской конторы – от 25 000 до 125 000 рублей.

В случае если ставки налогов не установлены законами субъектов Российской Федерации, ставки налогов устанавливаются в следующих размерах:

- за один игровой стол – 25 000 рублей;
- за один игровой автомат – 1500 рублей;
- за одну кассу тотализатора или одну кассу букмекерской конторы – 25 000 рублей.

Сумма налога исчисляется налогоплательщиком самостоятельно как произведение налоговой базы, установленной по каждому объекту налогообложения, и ставки налога, установленной для каждого объекта налогообложения.

Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 142-ФЗ «О налоге на игорный бизнес» признан утратившим силу.

2. В налоговое законодательство были также внесены другие изменения, наиболее существенные из них:

2.1. В Налоговый кодекс РФ:

- увеличены ставки акцизов на нефтепродукты (бензин автомобильный, дизельное топливо и автомобильные масла), а также на алкогольную продукцию, пиво, сигареты;
- увеличены ставки налога на прибыль организаций, зачисляемого в бюджеты субъектов Российской Федерации, с 14,5 % до 16 % с одновременным уменьшением ставки этого налога, зачисляемого в федеральный бюджет, с 7,5 % до 6 %. Законами субъектов Российской Федерации предусмотренная ставка может быть понижена для отдельных категорий налогоплательщиков в отношении налогов, зачисляемых в бюджеты субъектов Российской Федерации. При этом указанная ставка не может быть ниже 12 % (ранее 10,5);
- включен механизм ведения налогового учета бюджетными учреждениями;
- установлена индексация ставок земельного налога (для всех категорий земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности) и арендной платы за землю в 1,8 раза и зачисление указанных платежей в полном объеме в региональные и местные бюджеты.

2.2. В Закон РФ «О налоге на имущество предприятий» внесено дополнение, которым установлено, что налог на имущество предприятий, входящих в состав Единой системы газоснабжения РФ, перечисляется в бюджеты субъектов Российской Федерации пропорционально стоимости этого имущества, находящегося на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, и распределяется равными долями в бюджет субъекта РФ и местные бюджеты по месту нахождения имущества. В Москве и Санкт-Петербурге налог перечисляется в бюджеты субъектов РФ без дальнейшего распределения.





2.3. Изменения в Закон РФ «О дорожных фондах Российской Федерации» устанавливают, что в качестве источников образования территориальных дорожных фондов за счет целевых бюджетных средств, определены: транспортный налог; акцизы на нефтепродукты в размере 50 % доходов; земельный налог в размере 100 % доходов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации; поступления от погашения задолженности, образовавшейся на 1 января 2003 г. по налогу на пользователей автомобильных дорог, штрафам и пеням за несвоевременную уплату указанного налога, а также по заключительным расчетам по налогу на пользователей автомобильных дорог за 2002 г.; субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации, выделяемых из федерального бюджета на финансирование дорожного хозяйства и др.

2.4. Государственная Дума 18 декабря 2002 г. приняла в последнем чтении Федеральный закон, отменяющий налог на покупку иностранных денежных знаков. Отмена налога вызвана незначительностью его доли в доходной части бюджетов различных уровней, а также несопоставимостью затрат, связанных со взиманием данного налога и поступлений от него. Введение в действие этого закона позволит упростить налоговую систему РФ и снизить налоговое бремя для значительного круга налогоплательщиков. Закон должен вступить в силу с 1 января 2003 г.

### *Новации процессуального законодательства*

В 2002 г. Государственная Дума приняла новые Арбитражный процессуальный кодекс РФ и Гражданский процессуальный кодекс РФ.

Новый **Арбитражный процессуальный кодекс РФ** (АПК РФ) вводится в действие с 1 сентября 2002 г. на территории Российской Федерации, за исключением отдельных положений, для которых установлены иные сроки и порядок введения в действие.

Изменена структура и внутреннее содержание нового АПК РФ. Арбитражный процессуальный кодекс РФ содержит основные положения, применяемые при осуществлении правосудия в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности арбитражными судами Российской Федерации. В частности, установлены основные задачи и принципы осуществления правосудия арбитражными судами, подведомственность и подсудность арбитражным судам дел, установления и исчисления процессуальных сроков.

Раздел II Кодекса устанавливает порядок производства в арбитражном суде первой инстанции и искового производства. Следует отметить, что введены новые положения. В частности, АПК РФ дополнен нормой, в соответствии с которой производится индексация присужденных денежных сумм. Установлено, что арбитражный суд первой инстанции, рассмотревший дело, производит по заявлению взыскателя индексацию присужденных судом денежных сумм на день исполнения решения суда в случаях и размерах, которые предусмотрены федеральным законом или договором.

Кодексом в разделе III определен порядок производства в арбитражном суде первой инстанции по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, в частности порядок рассмотрения дел о взыскании обязательных платежей и санкций.

Раздел IV Кодекса регламентирует особенности производства в арбитражном суде по отдельным категориям дел. Указанный раздел содержит много новых норм. Следует отметить, что введена новая норма о рассмотрении дел в порядке упрощенного произ-

водства, а также о производстве по делам об оспаривании решений третейских судов и о выдаче исполнительных листов на принудительное исполнение решений третейских судов.

Кодекс устанавливает порядок производства по делам с участием иностранных лиц (Раздел V), а также производства по пересмотру судебных актов арбитражных судов (Раздел VI). При этом установлено, что Глава 36 Раздела VI «Производство по пересмотру судебных актов в порядке надзора» вводится в действие с 1 января 2003 г. Разделом VII Кодекса определен порядок производства по делам, связанным с исполнением судебных актов арбитражных судов.

**Гражданский процессуальный кодекс РФ (ГПК РФ)** принят взамен Кодекса 1964 г. и в большей мере призван отвечать современным экономическим, политическим, общественным условиям России.

В ГПК РФ нашли отражение удачные решения вопросов правоприменительной практики, сложившейся за период применения ГПК РСФСР, а также опыт зарубежных стран. Сохранены многие нормы, оправдавшие себя на практике в течение более тридцати лет применения закона, обеспечивающие надлежащий механизм защиты права и не противоречащие современному законодательству.

Новый ГПК РФ закрепляет гарантии судебной защиты прав граждан судами общей юрисдикции и ориентирован прежде всего на защиту прав граждан. Наряду с защитой прав граждан в судах общей юрисдикции осуществляется защита интересов государства, органов государственной власти и местного самоуправления, неопределенного круга лиц, организаций, общественных объединений.

В ГПК РФ закрепляется принцип единоличного рассмотрения и разрешения судьями гражданских дел в суде первой инстанции, однако при этом за лицами, участвующими в деле, сохраняется право на коллегиальное рассмотрение и разрешение дела.

Значительно изменена роль прокурора в гражданском процессе, а именно: прокурор имеет право возбуждать дела только в случаях необходимости защиты интересов государства либо тогда, когда по уважительным причинам само заинтересованное лицо не может возбудить процесс. Прокурор, например, может обратиться в суд с заявлением о признании правового акта субъекта РФ недействительным в случае его противоречия федеральному законодательству (интересы государства), выпуска предприятием недоброкачественной продукции (или предоставления некачественных услуг), повлекшего за собой нарушение прав потребителей (в интересах неопределенного круга лиц).

Принципиальные отличия ГПК РФ от ГПК РСФСР касаются содержания принципа состязательности, реализации сторонами обязанности по доказыванию. Обязанность по доказыванию почти целиком возлагается на участвующие в процессе стороны. ГПК сохраняет за судом право по собственной инициативе назначить экспертизу, суд обязан оказывать сторонам помощь в получении доказательств. Помощь суда сторонам в осуществлении доказательственной деятельности ставится в зависимость от активности стороны, ее поведения в процессе. Деление права на частное и публичное выражается пятью видами судопроизводства: 1) приказного; 2) искового; 3) публично-правового; 4) особого и 5) производства по делам, возникающим в связи с исполнением судебных постановлений и актов иных органов. В соответствии с Гражданским кодексом РФ, Семейным кодексом РФ введены такие институты, как судебный порядок эмансипации, судебный порядок установления усыновления, существенно изменено вызывное производство.



В ГПК РФ введена новая глава «Апелляционное производство по обжалованию решений и определений мировых судей». Расширены возможности суда кассационной инстанции по пересмотру судебных постановлений. Суд кассационной инстанции вправе отменять, изменять решения суда первой инстанции и выносить свои решения. Принципиально обновлен раздел, включающий нормы, определяющие правовое положение иностранцев, лиц без гражданства, иностранных организаций.

Согласно Федеральному закону от 14 ноября 2002 г. № 137-ФЗ ГПК РФ вводится в действие с 1 февраля 2003 г., за некоторыми исключениями.

## **Новые правила банкротства**

Государственной Думой в осеннюю сессию был принят Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» № 127-ФЗ от 26.10.2002 г.

Закон расширяет круг лиц, которые могут быть признаны несостоятельными (банкротами). Действие закона теперь распространяется на все юридические лица, за исключением казенных предприятий, учреждений, политических партий и религиозных организаций.

Критерий возбуждения дела о банкротстве увеличился в два раза (до 1000 МРОТ). В соответствии с п. 2 статьи 33 Закона, заявление о признании должника банкротом принимается арбитражным судом, если требования к должнику – юридическому лицу в совокупности составляют не менее чем 100 тыс. рублей, к должнику-гражданину – не менее чем 10 тыс. рублей и указанные требования не исполнены в течение трех месяцев с даты, когда они должны были быть исполнены, если иное не предусмотрено Федеральным законом.

Вводится дополнительный критерий возбуждения процедуры банкротства – должна быть установлена обоснованность требований к должнику. Для возбуждения дела о банкротстве по заявлению конкурсного кредитора, а также по заявлению уполномоченного органа по денежным обязательствам принимаются во внимание требования, подтвержденные вступившим в законную силу решением суда, арбитражного суда, третейского суда.

Статья 34 Закона устанавливает закрытый перечень лиц, участвующих в деле о банкротстве. Лицами, участвующими в деле о банкротстве, являются: должник; арбитражный управляющий; конкурсные кредиторы; уполномоченные органы; федеральные органы исполнительной власти, а также органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления по месту нахождения должника в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом; лицо, предоставившее обеспечение для проведения финансового оздоровления.

Вводится и раскрывается понятие представительства в деле о банкротстве. Представителями граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, и организаций, являющихся лицами, участвующими в деле о банкротстве, или лицами, участвующими в арбитражном процессе по делу о банкротстве, могут выступать любые дееспособные граждане, имеющие надлежащим образом оформленные полномочия на ведение дела о банкротстве, в том числе аудиторы, оценщики, экономисты и иные специалисты.

Возбуждению процесса банкротства должна предшествовать 30-дневная процедура взыскания долга через исполнительное производство.

Изменен срок рассмотрения дела о банкротстве. В соответствии с Федеральным законом 1998 г. дело о банкротстве должно быть рассмотрено в заседании арбитражно-

го суда в срок, не превышающий трех месяцев со дня поступления заявления о признании должника банкротом в арбитражный суд, или может быть отложено на срок не более двух месяцев. Новая редакция устанавливает рассмотрение дела в заседании арбитражного суда в срок, не превышающий семи месяцев с даты поступления заявления о признании должника банкротом.

Закон вводит дополнительную процедуру банкротства – финансовое оздоровление. Таким образом, при рассмотрении дела о банкротстве должника – юридического лица теперь применяются следующие процедуры банкротства: наблюдение; внешнее управление; конкурсное производство; мировое соглашение; иные процедуры банкротства, предусмотренные Федеральным законом.

Процедуры банкротства, применяемые при рассмотрении дела о банкротстве должника – гражданина, не изменились.

Финансовое оздоровление вводится арбитражным судом на основании решения собрания кредиторов на срок не более чем два года. С ходатайством о введении финансового оздоровления и с прилагаемыми к нему документами должник на основании решения своих учредителей, орган, уполномоченный собственником имущества должника – унитарного предприятия, третьи лица вправе обратиться в ходе наблюдения к первому собранию кредиторов или к арбитражному суду не позднее чем за пятнадцать дней до даты проведения собрания кредиторов.

В соответствии с законом теперь на любой стадии можно прекратить процедуру банкротства, расплатившись с долгами. Например, в Законе устанавливается возможность досрочных расчетов с кредиторами в ходе внешнего управления, а также прописана возможность исполнения обязательств должника третьими лицами, что также позволяет досрочно завершить дело о банкротстве.

Ужесточается процедура назначения арбитражных управляющих, играющих главную роль в процедуре банкротства. Кандидатуру управляющего будут предлагать саморегулируемые организации (СРО) арбитражных управляющих. В соответствии с документом, кандидатура арбитражного управляющего будет согласовываться между должниками и кредиторами, в то время как сейчас управляющего назначают кредиторы. Но кредиторы все же будут иметь право выбирать СРО, представляющую кандидатуры управляющих. Саморегулируемая организация арбитражных управляющих является некоммерческой организацией, члены которой участвуют не менее чем в ста (в совокупности) процедурах банкротства, в том числе незавершенных; имеющая компенсационный фонд или имущество у общества взаимного страхования, которые формируются исключительно в денежной форме за счет взносов членов в размере не менее чем пятьдесят тысяч рублей на каждого члена. Саморегулируемая организация арбитражных управляющих обеспечивает соблюдение своими членами законодательства РФ, правил профессиональной деятельности арбитражного управляющего, защищает права своих членов, обеспечивает информационную открытость деятельности своих членов, процедур банкротства; содействует повышению уровня профессиональной подготовки своих членов. В саморегулируемой организации арбитражных управляющих кроме исполнительного органа образуется постоянно действующий коллегиальный орган управления в составе не менее семи человек.

Вводится система обязательного страхования ответственности арбитражных управляющих. Договор страхования ответственности признается формой финансового обеспечения ответственности арбитражного управляющего и должен быть заключен на



срок не менее чем год с обязательным последующим возобновлением такого договора. Страховая сумма по договору страхования не может быть менее 3 млн рублей в год. Арбитражный управляющий должен дополнительно застраховать свою ответственность на случай причинения убытков лицам, участвующим в деле о банкротстве, в размере, зависящем от балансовой стоимости активов должника по состоянию на последнюю отчетную дату, предшествующую дате введения соответствующей процедуры банкротства.

Одной из новаций Закона является предоставление государству права, как и другим кредиторам, участвовать в процедуре банкротства. Кроме того, изменяется очередность удовлетворения требований кредиторов: в соответствии со статьей 137 требования конкурсных кредиторов и уполномоченных органов учитываются в третью очередь. В прежнем Законе 1998 г. требования государственных органов учитываются в четвертую очередь. Представлять интересы государства как кредитора должны федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные Правительством РФ представлять в процедурах банкротства требования РФ по обязательным платежам и денежным обязательствам, и аналогичные органы региональных и местных властей (если речь идет об обязательствах перед их бюджетами).

Обеспечение требований кредиторов может быть осуществлено с помощью дополнительной эмиссии ценных бумаг акционерного общества с последующим прекращением процедуры банкротства. Статьей 114 Закона введена возможность размещения дополнительных акций должника в целях восстановления его платежеспособности. Данное решение принимается исключительно по ходатайству общего собрания акционеров решением собрания кредиторов. Размещение дополнительных обыкновенных акций должника проводится только по закрытой подписке на срок не более трех месяцев. Следует заметить, что при банкротстве стратегических предприятий исключается возможность использования в ходе процедур восстановления платежеспособности предприятия механизмов дополнительной эмиссии акций и замещения активов. Кроме того, в торгах при продаже стратегического предприятия запрещается участие конкурсных кредиторов и их аффилированных лиц.

Сведения о вынесении определения о введении наблюдения, введении финансового оздоровления, введении внешнего управления, прекращении производства по делу о банкротстве, об утверждении, отстранении или освобождении арбитражного управляющего, о принятии решения о признании должника банкротом и об открытии конкурсного производства, постановления об отмене или изменении указанных актов обязательно публикуются в официальном издании, определенном Правительством РФ. В адрес публикующего органа сведения направляются арбитражным управляющим в течение трех дней с даты получения соответствующего судебного акта. Согласно действующему законодательству, существуют два официальных издания, публикующих сообщения о признании должника банкротом: «Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации» и официальное издание государственного органа по делам о банкротстве и финансовому оздоровлению. Подлежащие опубликованию сведения публикуются в течение десяти дней с момента их получения.

Кроме предусмотренных ранее категорий должников – юридических лиц (градообразующих, сельскохозяйственных, финансовых организаций), законом определяются также особенности банкротства для организаций оборонной промышленности и субъектов естественных монополий.

### *Развитие правоотношений по вопросам гражданства*

До 1 июля 2002 г. в Российской Федерации основными документами, регулирующими правоотношения по вопросам гражданства, являлись Конституция РФ 1993 г. и Закон РФ от 28.11.1991 г. № 1948-1 «О гражданстве Российской Федерации». Следует отметить, что Конституция РФ была принята позднее Закона о гражданстве. Практика правоприменения выявила некоторые несоответствия между отдельными положениями этих двух документов. И хотя в Закон РФ «О гражданстве Российской Федерации» 1991 г. неоднократно вносились изменения и дополнения, они так и не смогли должным образом привести в соответствие нормы закона и реальные правоотношения по вопросам гражданства.

В этой связи был принят новый Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» № 62-ФЗ от 31.05.2002 г., который вступил в силу 1 июля 2002 г. Данным законом устанавливаются принципы гражданства РФ и правила, регулирующие отношения, связанные с гражданством РФ, а также определяются основания, условия и порядок приобретения и прекращения гражданства.

Принципиально новым является введение понятий «общего» и «упрощенного» порядка рассмотрения вопросов гражданства. Так, под общим порядком приобретения или прекращения гражданства Российской Федерации понимается порядок рассмотрения и принятия решений по вопросам гражданства Российской Федерации Президентом Российской Федерации в отношении лиц, на которых распространяются обычные условия, предусмотренные Законом о гражданстве. Под упрощенным порядком приобретения или прекращения гражданства подразумевается порядок рассмотрения и принятия решения по вопросам гражданства Российской Федерации в отношении лиц, на которых распространяются льготные условия, предусмотренные рассматриваемым Законом.

Новым также является и конституционное положение о гражданстве Российской Федерации как о едином и равном независимо от оснований его приобретения.

Статья 11 Закона устанавливает основания приобретения гражданства Российской Федерации. Гражданство Российской Федерации приобретается: по рождению; в результате приема в гражданство Российской Федерации; в результате восстановления в гражданстве Российской Федерации; а также по иным основаниям, предусмотренным данным законом или международным договором Российской Федерации.

Существенные изменения и дополнения Закон вносит в условия приобретения гражданства. В качестве обычного условия приема в гражданство срок проживания на территории Российской Федерации до подачи заявления увеличивается с 3 до 5 лет. Пятилетний срок проживания отсчитывается не со дня физического начала проживания в стране, а со дня получения вида на жительство. Следует заметить, что в Европейской конвенции о гражданстве ценз оседлости может быть от 5 до 10 лет. С учетом интересов государства и общепринятой практики условия приобретения гражданства дополнены обязательством уважать и соблюдать Конституцию и законодательство Российской Федерации, указанием о наличии законного источника существования и отказом от имеющегося иного гражданства, за исключением случаев, предусмотренных международным договором или если такой отказ невозможен в силу не зависящих от лица причин. Кроме того, необходимо владеть русским языком.

Отказ от иного гражданства при приобретении российского гражданства отвечает принципу устойчивой правовой связи лица с государством и согласуется с широко рас-



пространенной законодательной и правоприменительной практикой других государств. Это требование не исключает возможности приобретения гражданином Российской Федерации в дальнейшем иного гражданства согласно статье 62 Конституции РФ.

Особое место в вопросе приема в гражданство Российской Федерации новый Закон уделяет интересам россиян, оказавшихся после распада СССР за пределами России. При наличии такого основания, как рождение лица на территории РСФСР и наличие у него в прошлом гражданства СССР, срок их проживания на территории Российской Федерации в целях получения гражданства сокращается до одного года.

Гражданами РФ могут стать в ускоренном порядке (то есть после годичного проживания) те, кто имеет высокие достижения в области науки, техники и культуры, обладает высокой квалификацией, представляющей интерес для России, имеет особые заслуги перед РФ, признан беженцем в установленном порядке, а также лица, имеющие ребенка – гражданина РФ. Новым также является и то, что теперь в категорию лиц, имеющих право на сокращение обычного срока проживания, будут вноситься лица, состоящие в браке с гражданином Российской Федерации не менее трех лет. До июля 2002 г. этого требования не существовало, что служило почвой для злоупотреблений в форме заключения фиктивных браков в целях приобретения российского гражданства без всяких условий.

С учетом практики реализации прежнего Закона о гражданстве и международного опыта процедура восстановления в гражданстве теперь приравнена к приобретению гражданства. Основным условием при этом является проживание на территории Российской Федерации. Новый Закон не повторяет исчерпавшую себя норму о том, что бывшие граждане РСФСР, лишённые гражданства или утратившие его без их свободного волеизъявления, считаются восстановленными в российском гражданстве.

Иностранцы граждане и лица без гражданства, ранее имевшие гражданство Российской Федерации, могут быть восстановлены в гражданстве Российской Федерации в общем порядке. При этом срок их проживания на территории Российской Федерации сокращается до 3 лет.

Новый Федеральный закон РФ «О гражданстве Российской Федерации» конкретизирует и значительно расширяет перечень оснований для отклонения заявлений о приобретении гражданства. Так, отклоняются заявления о приеме в гражданство Российской Федерации и о восстановлении в гражданстве Российской Федерации, поданные лицами, которые выступают за насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации или иными действиями создают угрозу безопасности Российской Федерации; в течение пяти лет, предшествовавших дню обращения с соответствующими заявлениями, выдворялись за пределы Российской Федерации; использовали подложные документы или сообщили заведомо ложные сведения; состоят на военной службе, на службе в органах безопасности или в правоохранительных органах иностранного государства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации; имеют неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленных преступлений на территории Российской Федерации или за ее пределами, признаваемых таковыми в соответствии с федеральным законом; преследуются в уголовном порядке компетентными органами Российской Федерации или компетентными органами иностранных государств за преступления, признаваемые таковыми в соответствии с федеральным законом (до вынесения приговора суда или принятия решения по делу); осуждены и отбывают наказание в виде лишения свободы за действия, пресле-

дующие в соответствии с федеральным законом (до истечения срока наказания); не имеют законного источника средств к существованию на день обращения с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации или в течение пяти лет непрерывного проживания на территории Российской Федерации, если не установлен иной срок проживания на территории Российской Федерации.

Статья 20 Закона уточняет основания для отказа в выходе из российского гражданства. В соответствии с ней выход из гражданства Российской Федерации не допускается, если гражданин Российской Федерации: а) имеет невыполненное обязательство перед Российской Федерацией, установленное федеральным законом; б) привлечен компетентными органами Российской Федерации в качестве обвиняемого по уголовному делу либо в отношении него имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда; в) не имеет иного гражданства или гарантий приобретения иного гражданства.

Следует также отметить новшество в главе IV «Отмена решения по вопросам гражданства Российской Федерации», согласно которому решение по вопросам гражданства в случае его отмены считается недействительным с даты его принятия. В действовавшем ранее законе такое положение отсутствовало.

Более четко в главе V Закона «Гражданство детей при изменении гражданства родителей, опекунов и попечителей. Гражданство недееспособных лиц» регулируется порядок рассмотрения и принятия решений по соответствующим вопросам в конкретных ситуациях. Часть первая статьи 26 закрепляет важное положение о том, что ребенок, являющийся гражданином Российской Федерации, при усыновлении его иностранными гражданами сохраняет гражданство Российской Федерации.

В соответствии с Законом полномочными органами, ведающими делами о гражданстве Российской Федерации, являются: Президент Российской Федерации; федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами внутренних дел, и его территориальные органы; федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами иностранных дел, дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации за рубежом. В этом перечне отсутствует ранее действующая Комиссия по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации.

Глава VI Закона «Полномочные органы, ведающие делами о гражданстве Российской Федерации» уточняет и дополняет функции органов, которые наделяются соответствующими полномочиями данным Федеральным законом.

В целом новый Федеральный закон РФ «О гражданстве Российской Федерации» соответствует международным нормам, однако усложнение процедур, ужесточение сроков и условий приема в российское гражданство не стимулирует желающих его получить. Трудности возникают и у бывших граждан СССР, которые фактически поставлены в один ряд с иностранцами. К тому же Закон препятствует легализации уже проживающих в стране мигрантов.

### *Правовое положение иностранных граждан в России*

1 ноября 2002 г. вступил в силу новый Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ вместо ранее действовавшего Закона «О правовом положении иностранных граждан в СССР», принятого еще в 1981 г.





Проект Закона был внесен в Государственную Думу еще в конце 1998 г., в 1999 г. был принят в первом чтении и только в 2002 г. прошел сразу второе и третье чтения. Такое длительное рассмотрение проекта было связано с внесением большого количества поправок.

Необходимость в принятии нового закона определялась многими факторами, в частности отсутствовало должное урегулирование вопросов правового положения иностранных граждан, находящихся на территории Российской Федерации, некоторые вопросы оставались за рамками правового регулирования, кроме того, часть нормативно-правовых актов явно устарела и не соответствовала положениям Конституции РФ. Перед разработчиками законопроекта стояла достаточно сложная задача, поскольку необходимо было упорядочить статус лиц, приезжающих в страну, поставить барьеры на пути незаконного въезда и заложить правовую основу под формирующуюся систему миграционного закона, при этом вводимые механизмы не должны были перекрыть поток миграции в Россию, которая нуждается в рабочей силе. По данным МВД, в России зарегистрировано свыше 300 тысяч трудовых мигрантов, но реально в стране их находится в 10–15 раз больше, которые работают нелегально.

Новый Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» призван изменить сложившуюся ситуацию, ввести новую цивилизованную систему учета постоянно находящихся в России иностранных граждан, упорядочить регистрацию, пресечь неконтролируемую миграцию иностранных граждан и решить другие не менее актуальные задачи. Насколько авторам закона удалось решить поставленные задачи, покажет ближайшее время. Однако уже сейчас ясно, что процедура приобретения права на проживание и работу в России существенно усложнилась, и вряд ли способствует притоку мигрантов.

Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» определяет статус иностранных граждан и лиц без гражданства, регулирует отношения между иностранными гражданами и органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также должностными лицами, возникающие в связи с проживанием (пребыванием), трудовой, предпринимательской и иной деятельностью иностранных граждан в Российской Федерации.

Глава I Закона раскрывает основные понятия, применяемые в документе, такие как «иностранец», «лицо без гражданства», «законно находящиеся в Российской Федерации иностранные граждане», «приглашение на въезд в Российскую Федерацию», «разрешение на временное проживание», «миграционная карта» и другие.

Законом определяется срок временного пребывания, равный сроку действия визы, а в случаях, не требующих получения визы, не превышающий 90 суток.

Разрешение на временное проживание может быть оформлено иностранному гражданину в пределах квоты, ежегодно устанавливаемой Правительством РФ по предложениям исполнительных органов государственной власти субъектов РФ с учетом демографической ситуации и возможности субъектов РФ по обустройству иностранных граждан. Срок действия разрешения составляет три года.

В п. 3 ст. 6 Закона перечислены категории иностранных граждан, которым разрешение может быть выдано без учета квоты: родившемуся на территории РСФСР и состоявшему в прошлом в гражданстве СССР или родившемуся на территории Российской Федерации; признанному нетрудоспособным и имеющему дееспособных сына или дочь, состоящих в гражданстве Российской Федерации; имеющему хотя бы одного

нетрудоспособного родителя, состоящего в гражданстве Российской Федерации; состоящему в браке с гражданином Российской Федерации, имеющим место жительства в Российской Федерации; осуществившему инвестиции в Российской Федерации в размере, установленном Правительством Российской Федерации; в иных случаях, предусмотренных данным законом.

Территориальный орган федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами внутренних дел, по заявлению, поданному в указанный орган временно пребывающим в Российской Федерации иностранным гражданином, либо по заявлению, поданному иностранным гражданином в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации в государстве проживания этого гражданина, в шестимесячный срок выдает иностранному гражданину разрешение на временное проживание либо отказывает ему в выдаче такого разрешения.

В качестве оснований отказа в выдаче или аннулирования разрешения на временное проживание предусмотрены такие, как выступление иностранного гражданина за насильственное изменение основ конституционного строя; финансирование, планирование террористических актов, иная поддержка террористической деятельности; представление поддельных или подложных документов; имеется непогашенная или неснятая судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления на территории Российской Федерации либо за ее пределами и ряд других. Часть причин совпадает с теми, которые служат основанием для отказа в выдаче или аннулирования вида на жительство. Например, вид на жительство может быть аннулирован также и в случае двукратного в течение года привлечения иностранца к ответственности за нарушение законодательства РФ в части обеспечения режима пребывания, ведь закон предусматривает обязанность постоянно проживающих в России иностранцев регистрироваться при любом передвижении. Введение такой нормы может провоцировать взяточничество в органах охраны правопорядка.

В случае отказа в выдаче разрешения на временное проживание иностранный гражданин вправе повторно подать в том же порядке заявление о выдаче разрешения на временное проживание не ранее чем через один год со дня отклонения предыдущего заявления.

Что касается самого порядка получения вида на жительство, то он устанавливается в соответствии со статьей 8 Закона: до получения вида на жительство иностранный гражданин обязан прожить в Российской Федерации не менее одного года на основании разрешения на временное проживание. Срок действия вида на жительство составляет пять лет, по истечении которых он может быть продлен еще на пять лет. При этом количество продлений срока действия вида на жительство не ограничено.

Относительно новыми для российского законодательства являются понятия миграционной карты, иностранного работника, разрешения на работу. Согласно ст. 2 рассматриваемого Закона, иностранным работником является иностранный гражданин, временно пребывающий в Российской Федерации и осуществляющий на основании разрешения на работу трудовую деятельность либо деятельность по выполнению работ на основании трудового или гражданско-правового договора, а также иностранный гражданин, зарегистрированный в РФ в качестве индивидуального предпринимателя. Под миграционной картой понимается документ, содержащий сведения об иностранном гражданине, въезжающем в Российскую Федерацию, а также служащий для



контроля за временным пребыванием иностранного гражданина в Российской Федерации.

Ряд статей посвящен регулированию вопросов участия иностранных граждан в трудовых отношениях. Так, статья 13 Закона устанавливает, что иностранные граждане пользуются правом свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию. Они могут заниматься предпринимательской и иной, не запрещенной законом экономической деятельностью. Однако это право должно рассматриваться в контексте ограничений, установленных Законом и направленных на соблюдение принципа приоритетного использования национальных трудовых ресурсов с учетом ситуации на рынке труда. Например, статья 14 Закона вводит ограничения относительно отношений иностранных граждан к государственной и муниципальной службе и отдельным видам деятельности. Так, иностранный гражданин не имеет права замещать должности в составе экипажа судна, плавающего под государственным флагом Российской Федерации, быть членом экипажа военного корабля РФ или другого эксплуатируемого в некоммерческих целях судна, быть командиром воздушного судна гражданской авиации и заниматься другими видами деятельности, указанными в документе.

В соответствии с п. 4 статьи 13 Закона работодатель имеет право привлекать и использовать иностранных работников только при наличии соответствующего разрешения, которое выдается органом исполнительной власти, занимающимся решением вопросов миграционной службы при наличии заключения соответствующего территориального органа исполнительной власти, ведающего вопросами занятости населения. Кроме того, работодатель, пригласивший иностранного гражданина в РФ в целях осуществления трудовой деятельности, принимает на себя ряд обязательств, таких, как уведомление налогового органа о привлечении и использовании иностранных работников, оплата расходов, связанных с депортацией или административным выдворением за пределы РФ, и ряда других, указанных в п. 8 статьи 18.

Временно пребывающие в Российской Федерации иностранные граждане должны иметь разрешение на работу. Оно выдается при условии внесения работодателем на специально открываемый счет средств, необходимых для обеспечения выезда иностранного работника из РФ. Квота на количество иностранных граждан, приглашаемых в РФ в целях осуществления трудовой деятельности также, как и в случае с разрешением на временное проживание, ежегодно утверждается Правительством РФ.

В статье 18 Закона также предусмотрен порядок оформления приглашения иностранного работника и перечень необходимых для этого документов.

Глава II Закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» помимо условий приглашения иностранных работников содержит нормы, регулирующие общий порядок оформления приглашений и порядок оформления приглашений иностранных граждан в целях обучения в образовательных учреждениях РФ.

Главой III предусмотрена регистрация иностранных граждан, которая происходит следующим образом: иностранный гражданин, въехавший в РФ, обязан регистрироваться по месту своего пребывания в течение трех рабочих дней со дня прибытия. Регистрация производится, если иностранный гражданин предъявил для регистрации миграционную карту, имеющую отметку пограничного контроля о въезде в РФ, и документ, удостоверяющий личность. Отдельно регламентируется порядок регистра-

ции иностранных граждан в гостиницах. Определены категории лиц, не подлежащих регистрации.

Главой IV Закона предусмотрена новая система учета въезжающих в Россию. Планируется организовать централизованный учет иностранных граждан, пребывающих и проживающих в РФ, который будет осуществляться органом исполнительной власти, ведающим вопросами безопасности. Для этих целей будет создан центральный банк данных, в котором будут содержаться сведения о времени приезда, местонахождении и роде занятий иностранных граждан. Учет отдельных категорий иностранных граждан должен осуществляться соответствующими органами исполнительной власти, ведающими вопросами образования, миграционной службы или иностранных дел соответственно.

Контроль за пребыванием и проживанием иностранных граждан в Российской Федерации определен в главе V Закона. Контроль за проживанием, временным пребыванием и транзитным передвижением иностранных граждан поручено осуществлять федеральному органу исполнительной власти, ведающему вопросами внутренних дел, и его территориальными органами.

Главой VI Закона предусмотрена ответственность за нарушение данного закона.

В целом Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» восполняет существовавшие ранее пробелы в законодательстве по вопросам пребывания в РФ иностранных граждан. Однако следует отметить неопределенность правового положения граждан бывшего СССР, въехавших на территорию России задолго до введения каких-либо ограничений в режиме передвижения и пребывания. Закон также не содержит никаких сведений относительно возможности и порядка обжалования действий органов государственной власти и должностных лиц.

В развитие данного Закона Правительством РФ утверждены следующие Постановления.

1. Постановление Правительства РФ № 782 от 30.10.2002 г. «Об утверждении квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности».

Постановление принято на основании вышеизложенного Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и утверждает на 2003 г. квоту на въезд в Российскую Федерацию иностранных граждан в целях осуществления трудовой деятельности в количестве 530 000 приглашений.

В квотируемое количество иностранных работников, помимо иностранных граждан, будут входить лица без гражданства. Квота установлена только в отношении иностранных граждан, которые находятся в России на основании режима временного пребывания. На иностранных граждан, имеющих разрешение на временное проживание или вид на жительство, а также их работодателей (заказчиков), не распространяется прохождение рассматриваемых ниже процедур.

Процедура получения приглашений выглядит следующим образом.

Приглашения будут выдаваться федеральным или территориальным органом внутренних дел. Для этого заинтересованный в иностранной рабочей силе работодатель или заказчик работ (услуг) должен подать в данный орган соответствующее ходатайство. Одновременно с ходатайством представляются разрешение на привлечение и использование иностранных работников, а также документы, необходимые для выдачи разрешения на работу для каждого иностранного работника.



Разрешение на привлечение и использование иностранных работников выдается федеральным либо территориальным органом внутренних дел по заключению соответствующего территориального органа занятости населения, а если оформляется разрешение на привлечение и использование иностранных работников в составе экипажей российских морских судов – при наличии заключения органа, ведающего вопросами транспорта.

Вместе с приглашением работодателю или заказчику работ (услуг) должны выдать разрешение на работу для каждого иностранного работника. Разрешение на работу выдается при условии внесения работодателем или заказчиком средств, необходимых для обеспечения выезда иностранного работника из Российской Федерации. После выезда иностранного работника из Российской Федерации эти средства возвращаются (по предъявлении проездных документов, подтверждающих оплату выезда иностранного работника из Российской Федерации).

На работодателях и заказчиках, пригласивших иностранного гражданина в Российскую Федерацию, лежит ряд обязанностей, в том числе представить документы, необходимые для регистрации иностранного гражданина по месту пребывания, уведомить налоговый орган по месту своего учета о привлечении и об использовании иностранных работников, содействовать выезду иностранного работника из Российской Федерации, направлять в органы внутренних дел информацию о нарушении иностранным работником условий договора и его досрочном расторжении.

В соответствии с Законом Российской Федерации от 09.12.1991 г. № 2005-1 «О государственной пошлине» за выдачу приглашения на въезд в Российскую Федерацию лица из другого государства в целях осуществления трудовой деятельности взимается государственная пошлина в размере 200 рублей. За выдачу разрешения на привлечение и использование иностранных работников – 3000 рублей за каждого привлекаемого иностранного работника. За выдачу разрешения на работу иностранному гражданину или лицу без гражданства – 1000 рублей.

2. Постановление Правительства Российской Федерации от 01.11.2002 г. № 789 «Об утверждении Положения о выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание».

Положение регулирует процедуру получения иностранными гражданами (лицами без гражданства) разрешения на временное проживание в Российской Федерации и устанавливает перечень необходимых для этого документов.

В соответствии со статьей 2 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» под разрешением на временное проживание понимается подтверждение права иностранного гражданина или лица без гражданства временно проживать в Российской Федерации до получения вида на жительство.

Разрешение на временное проживание предоставляется независимо от возраста иностранного гражданина (лица без гражданства). Различия между отдельными возрастными категориями заключается в способах оформления права на временное проживание.

Так, иностранному гражданину (лицу без гражданства), не достигшему 14-летнего возраста и не имеющему документа, удостоверяющего личность, разрешение на временное проживание оформляется в виде отметки установленного образца в документах, удостоверяющих личность, обоих родителей (одного из них), получивших разрешение на временное проживание. Иностранному гражданину (лицу без граждан-

ства), достигшему 14-летнего возраста, разрешение на временное проживание оформляется в виде отметки установленного образца в документе, удостоверяющем его личность. Что касается 18-летнего возраста, с которого, как говорится в пункте 2 Положения, можно получить разрешение на временное проживание, то, по-видимому, это тот возраст, с которого можно самостоятельно обращаться с ходатайством о предоставлении права на временное проживание.

Заявление о предоставлении права временного проживания подается лично иностранным гражданином в соответствующий орган внутренних дел России либо в ее дипломатическое представительство или консульское учреждение за границей.

Трудоспособное лицо, желающее получить право временного проживания на территории России, должно быть готовым документально подтвердить наличие средств, обеспечивающих ему и членам его семьи прожиточный минимум (величина прожиточного минимума за III квартал текущего года определена Постановлением Правительства РФ и варьируется по группам населения от 1387 до 1980 рублей в месяц).

Согласно Закону Российской Федерации от 09.12.1991 г. № 2005-1 «О государственной пошлине» за выдачу иностранному гражданину или лицу без гражданства разрешения на временное проживание взимается государственная пошлина в размере 400 рублей.

3. Постановление Правительства Российской Федерации от 01.11.2002 г. № 794 «Об утверждении Положения о выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство».

Утвержденное Постановлением Положение определяет порядок выдачи иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство, а также порядок его перерегистрации.

Согласно статье 2 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» вид на жительство – это документ, выданный иностранному гражданину или лицу без гражданства в подтверждение их права на постоянное проживание в Российской Федерации, а также их права на свободный выезд из Российской Федерации и въезд в Российскую Федерацию. Вид на жительство, выданный лицу без гражданства, является одновременно и документом, удостоверяющим его личность.

Вид на жительство выдается иностранному гражданину (лицу без гражданства), который прожил в Российской Федерации на основании разрешения на временное проживание как минимум один год. Причем заявление подается за шесть месяцев до истечения срока действия разрешения на временное проживание.

Другим обязательным условием получения вида на жительство является достижение соответствующего возраста.

По общему правилу, закрепленному в пункте 16 Положения, вид на жительство может быть выдан иностранному гражданину (лицу без гражданства), достигшему 14-летнего возраста. Иностранец (лицо без гражданства), не достигший 14-летнего возраста, вписывается в вид на жительство обоих родителей. Исключением из этого правила являются иностранные граждане и лица без гражданства, которые остались сиротами. Им вид на жительство может быть выдан до достижения 14-летнего возраста. В то же время самостоятельно обратиться с просьбой о предоставлении вида на жительство заинтересованное лицо вправе лишь по достижении 18-летнего возраста. За тех, кто моложе, это делает один из родителей или иной законный представитель.



Заявление о предоставлении вида на жительство подается в территориальный орган внутренних дел. Одновременно с заявлением предоставляются документы, перечень которых закреплен пунктом 6 Положения.

За выдачу или продление вида на жительство иностранному гражданину или лицу без гражданства согласно Закону Российской Федерации «О государственной пошлине» взимается плата в размере 1000 рублей.

Вид на жительство выдается на 5 лет, по истечении которых он может быть продлен либо поставлен вопрос о приобретении гражданства Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 31.05.2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации».

4. Постановление Правительства Российской Федерации от 01.11.2002 г. № 790 «О квотах на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание в Российской Федерации».

Утверждена на 2003 г. квота на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства 439080 разрешений на временное проживание в Российской Федерации с распределением по субъектам Российской Федерации.

5. Постановление Правительства Российской Федерации от 24.10.2002 г. № 769 «Об утверждении правил расходования средств федерального бюджета на мероприятия по депортации либо административному выдворению иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации при невозможности установления приглашающей стороны».

Правила определяют порядок расходования средств федерального бюджета на мероприятия по депортации либо административному выдворению иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации в связи с отсутствием, утратой или прекращением законных оснований для их дальнейшего пребывания (проживания) в Российской Федерации в случае, если установление приглашающей стороны невозможно.

Финансирование указанных мероприятий осуществляется Министерством внутренних дел Российской Федерации и Федеральной пограничной службой Российской Федерации за счет средств, предусмотренных указанным федеральным органам исполнительной власти на их текущее содержание в федеральном бюджете на соответствующий год.

6. Постановлением Правительства РФ от 30.12.2002 г. № 941 утверждено Положение о выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на работу.

Положение определяет порядок выдачи иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на работу на территории Российской Федерации. Названные лица находятся в Российской Федерации на основании режима временного пребывания, а квота на выдачу им приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности ежегодно утверждается Правительством Российской Федерации.

Согласно Положению разрешение на работу является документом, подтверждающим право иностранного гражданина на временное осуществление на территории Российской Федерации трудовой деятельности или право иностранного гражданина, зарегистрированного в Российской Федерации в качестве индивидуального предпринимателя, на осуществление предпринимательской деятельности.

Разрешение выдается иностранному гражданину, достигшему 18-летнего возраста, зарегистрированному в России в качестве индивидуального предпринимателя и намеренному осуществлять предпринимательскую деятельность без образования юридического лица либо привлекаемому в качестве иностранного работника работодателем по трудовым договорам или гражданско-правовым договорам. Разрешение на работу выдается для каждого иностранного работника, а также для иностранного гражданина, зарегистрированного в качестве индивидуального предпринимателя.

Обязательным условием для выдачи разрешения на работу является внесение работодателем средств, необходимых для обеспечения выезда каждого иностранного работника. Для получения разрешения на работу работодатель и иностранный гражданин, зарегистрированный в качестве индивидуального предпринимателя, подают заявление в территориальный орган внутренних дел.

Положение содержит перечень сведений, которые необходимо указать в заявлении, и документы, которые подаются вместе с заявлением. При этом заявитель должен предъявить документ, удостоверяющий его личность, который должен иметь срок действия не менее 6 месяцев.

Срок рассмотрения заявления не должен превышать 30 рабочих дней со дня подачи заявления со всеми необходимыми и надлежаще оформленными документами.

За выдачу разрешения на работу взимается государственная пошлина.

### *Адвокатская деятельность и адвокатура в Российской Федерации*

1 июля 2002 г. вступил в силу Федеральный закон от 31.05.2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации». Закон внес радикальные изменения в устройство адвокатуры и ее место в системе правоприменительных органов России.

Новый Закон отделяет государственные органы от участия в организации внутренней деятельности адвокатуры. Роль государства определена следующим образом. В целях обеспечения доступности для населения юридической помощи и содействия адвокатской деятельности органы государственной власти обеспечивают гарантии независимости адвокатов, оказывающих юридическую помощь гражданам РФ бесплатно в предусмотренных Законом случаях, а также при необходимости выделяют адвокатским образованиям служебные помещения и средства связи. Помимо этого, каждому адвокату гарантируется социальное обеспечение, предусмотренное для граждан Конституцией РФ.

Повышен статус адвоката как участника гражданского и уголовного судопроизводства. Адвокаты получили право собирать и представлять вещественные доказательства; беспрепятственно встречаться со своим доверителем наедине (в том числе в период его содержания под стражей) без ограничения числа свиданий и их продолжительности; фиксировать (в том числе с помощью технических средств) информацию, содержащуюся в материалах дела. Запросы адвокатов приобретают обязательный характер для органов государственной власти и органов местного самоуправления, общественных объединений и иных организаций. При этом Законом усилены требования к экзаменам, которые нужно сдать, чтобы стать адвокатом, более четко прописаны нормы деятельности квалифицированной комиссии адвокатов. Так, лицо, обратившееся в квалификационную комиссию с заявлением о присвоении ему статуса адвоката, предоставляет следующие документы: копию документа, удостоверяющего





его личность, анкету, содержащую биографические сведения, копию трудовой книжки или иной документ, подтверждающий стаж работы по юридической специальности, копию документа, подтверждающего высшее юридическое образование либо наличие ученой степени по юридической специальности и некоторые другие документы. Предоставление недостоверных сведений может служить основанием для отказа в допуске претендента к квалификационному экзамену. Квалификационный экзамен состоит из письменных ответов на вопросы (тестирование) и устного собеседования. Претендент, не сдавший квалификационный экзамен, допускается к его повторной сдаче не ранее чем через год.

Существенно изменилось организационное устройство адвокатского корпуса. На смену традиционным коллегиям и юридическим консультациям пришли четыре новые формы адвокатских образований: адвокатский кабинет, адвокатское бюро, юридическая консультация и коллегия адвокатов. Подробно описаны формы и способы перетекания одних адвокатских объединений в другие.

Адвокатский кабинет не наделен статусом юридического лица. Для его размещения могут использоваться жилые помещения, принадлежащие адвокату либо членам его семьи на праве собственности либо на основании договора найма. Для этого требуется лишь согласие всех совершеннолетних лиц, проживающих совместно с адвокатом, а в соответствующих случаях – также согласие наймодателя.

Коллегия адвокатов, адвокатское бюро и юридическая консультация признаются Законом некоммерческими юридическими лицами. Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 17.05.2002 г. № 319 «Об уполномоченном федеральном органе исполнительной власти, осуществляющем государственную регистрацию юридических лиц» данные адвокатские объединения будут регистрироваться Министерством Российской Федерации по налогам и сборам в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 08.08.2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц».

Юридические консультации будут учреждаться по инициативе органов государственной власти на территориях тех субъектов, где ощущается определенный дефицит на рынке правовых услуг. Именно поэтому их деятельность будет частично финансироваться за счет соответствующих бюджетов.

Для координации деятельности адвокатских образований на федеральном уровне должна быть создана Федеральная палата адвокатов Российской Федерации.

В соответствии со статьей 29 Закона на территории субъекта Российской Федерации может быть образована только одна адвокатская палата, которая не вправе образовывать свои структурные подразделения, филиалы и представительства на территориях других субъектов Российской Федерации. Эта же статья содержит норму, запрещающую образование межрегиональных и иных межтерриториальных адвокатских палат. Тем не менее адвокаты одного субъекта Российской Федерации смогут состоять в адвокатских палатах других регионов, а граждане пользоваться услугами адвокатов, организационно относящихся к адвокатской палате иного субъекта Российской Федерации, поскольку в силу статьи 22 Закона право создавать филиалы на всей территории России закреплено за вновь учреждаемыми коллегиями адвокатов. Сведения об адвокатах, осуществляющих адвокатскую деятельность в филиале коллегии адвокатов, будут вноситься в региональный реестр того субъекта Российской Федерации, на территории которого создан филиал. Это позволит привлекать их к участию в делах по поручению

правоохранительных органов и оказывать бесплатную (для клиентов) юридическую помощь.

Вопрос о возможности получения бесплатной юридической помощи в комментируемом документе решен следующим образом. Из списка льготников исключены военнослужащие срочной службы и инвалиды I и II групп. Юридическая помощь гражданам РФ, среднедушевой доход которых ниже величины прожиточного минимума, оказывается бесплатно, например, при обращении в суд по вопросам назначения пенсий и пособий. Льготы остались также у истцов по делам о взыскании алиментов, возмещении вреда, причиненного смертью кормильца, увечьем или иным повреждением здоровья, связанного с трудовой деятельностью. Бесплатный адвокат положен и ветеранам Великой Отечественной войны – по вопросам, не связанным с предпринимательской деятельностью, и гражданам, пострадавшим от политических репрессий, – по вопросам, связанным с реабилитацией.

Адвокаты не смогут отказаться от дел «по назначению» (следствие и суд могут назначить их защитниками малоимущих граждан). За нарушение Закона их будут лишать лицензии Минюста РФ, а ее получение станет обязательным для всех юристов, которые захотят стать адвокатами. Действующие адвокаты получают лицензию автоматически.

Начиная с 1 января 2007 г. адвокаты будут обязаны осуществлять страхование риска своей профессиональной имущественной ответственности. Предметом договора оказания юридических услуг является не конечный результат, на который направлена услуга, а собственно услуга. Недостижение цели заключенного соглашения не может рассматриваться как нарушение условий договора и, соответственно, не может быть предметом договора страхования риска профессиональной имущественной ответственности адвоката.

### ***Обязательное страхование гражданской ответственности владельцев транспортных средств***

Хотелось бы также отметить, что в весеннюю сессию этого года Государственная Дума приняла закон, устанавливающий обязательное страхование гражданской ответственности владельцев транспортных средств.

Федеральный закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» № 40-ФЗ от 25.04.2002 г. будет вводиться в действие поэтапно, начиная с 1 июля 2003 г. Глава о компенсационных выплатах в счет возмещения вреда жизни или здоровью потерпевших вступит в силу с 1 июля 2004 г. Поэтапное введение обязательного страхования позволит также обеспечить сбор необходимой статистики по имущественному вреду, причиняемому в ДТП, с целью последующего установления на ее основе адекватных страховых тарифов.

Владельцами признаются собственники транспортного средства, а также лица, владеющие транспортным средством на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, или на ином законном основании (право аренды, доверенность на право управления транспортным средством, распоряжение соответствующего органа о передаче этому лицу транспортного средства и тому подобное).

Страхование ответственности автовладельцев может осуществлять любая страховая компания, имеющая лицензию. Компания должна иметь в каждом регионе РФ своего представителя. По Закону компании, занимающиеся обязательным страхованием



автовладельцев, разницу между доходами и расходами за год, превышающую 5 % от указанных доходов, направляют на формирование страхового резерва для компенсации расходов на осуществление страховых выплат в последующие годы.

Законом предусматривается, что страховые тарифы по обязательному страхованию (их предельные уровни), структура страховых тарифов и порядок их применения страховщиками при определении страховой премии по договору обязательного страхования устанавливаются Правительством РФ.

Предельная сумма страховых выплат составляет 400 тыс. руб., из которых 160 тыс. руб. выплачиваются за ущерб, причиненный личности (до 240 тыс. руб. в случае причинения вреда жизни или здоровью нескольких потерпевших), и лишь 120 тыс. руб. – за вред, нанесенный имуществу (до 160 тыс. руб. при причинении вреда имуществу нескольких потерпевших).

Страховые тарифы состоят из базовой ставки, а также системы повышающих и понижающих коэффициентов. Базовая ставка страхового тарифа дифференцируется в зависимости от технических характеристик, конструктивных особенностей и назначения транспортных средств.

Повышающий и понижающий коэффициенты предложено устанавливать в зависимости от:

- территории преимущественного использования транспортного средства;
- наличия или отсутствия страховых выплат, произведенных страховщиками при осуществлении обязательного страхования гражданской ответственности владельцев указанного транспортного средства в предшествующие периоды;
- иных существенно влияющих на величину страхового риска обстоятельств.

Кроме того, страховыми тарифами предусматриваются коэффициенты, которые применяются при обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств:

- сообщивших страховщику заведомо ложные сведения о запрошенных им обстоятельствах, влияющих на страховую премию по договору обязательного страхования, что повлекло за собой ее уплату в меньшей сумме по сравнению с той суммой, которая была бы уплачена при сообщении владельцами транспортных средств достоверных сведений;
- умышленно содействовавших наступлению страхового случая или увеличению связанных с ним убытков либо заведомо исказивших обстоятельства наступления страхового случая в целях увеличения страховой выплаты;
- причинивших вред при обстоятельствах, явившихся основанием предъявления регрессного требования.

Максимальный размер страховой премии не может превышать трехкратного размера базовой ставки страхового тарифа, за исключением случаев, когда превышение связано с применением повышающих коэффициентов.

Законом также предусматриваются дополнительные требования к деятельности страховщиков по обязательному страхованию в части мер по ведению единой статистики, осуществлению информационного взаимодействия с органами внутренних дел Российской Федерации и с иными страховыми организациями.

## Приложение 8. Ход административной реформы

К 2002 г. крайняя неэффективность системы государственного управления стала рассматриваться в качестве одного из наиболее важных институциональных барьеров ускорения темпов экономического роста.

Сложившаяся система бюджетных расходов сдерживала возможность снижения налогового бремени и одновременно препятствовала росту социально-экономической эффективности услуг бюджетного сектора экономики. Неэффективность системы государственного регулирования приводила к дополнительным издержкам предпринимательского сектора, связанных как с соблюдением избыточных административных барьеров, так и с прямым коррупционным «налогом» органов регулирования и надзора.

Система государственной службы, с точки зрения создания стимулов к эффективной работе сотрудников федеральных ведомств, продолжала приводить к низкой и, в ряде случаев, неудовлетворительной работе госаппарата.

В этих условиях возникла необходимость в проведении комплексной административной реформы, которая в отдельных направлениях (реформа государственной службы, реформа системы государственного регулирования) де-факто уже стартовала, тогда как работа по реформированию структуры органов исполнительной власти и системы государственных расходов в течение 2002 г. все еще находилась в стадии подготовки<sup>1</sup>.

Хотя необходимость проведения административной реформы была заявлена еще в президентском послании Федеральному собранию в 1997 г. (тогда же была создана специальная комиссия по госстроительству), ни программного документа, ни содержательных нормативных актов, связанных с ее реализацией, до последнего времени принято не было. Более того, посвященный административной реформе раздел Программы социально-экономического развития страны на долгосрочную перспективу в 2000 г. был исключен из окончательной редакции, и данное направление фактически выпало из плана действий правительства.

Президентское послание 2002 г. вновь вернуло проведение административной реформы в число официально признанных приоритетов, определив в перечне ее основных задач качественную трансформацию структуры исполнительной власти и пересмотр (в сторону существенного сокращения) государственных функций. Принципиальным шагом стало официальное оформление концепции административной реформы в правительственном докладе Президенту РФ «Об основных направлениях административной реформы в Российской Федерации»<sup>2</sup>, подготовка которого была включена в план действий правительства в соответствии с президентским посланием. Предполагается, что практические меры по реализации административной реформы, включающие серьезное

---

<sup>1</sup> К административной реформе примыкает (или может рассматриваться в качестве составной части) реформа полномочий органов государственной власти и муниципального самоуправления, работа над которой ведется в рамках Комиссии при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, под руководством Д. Козака. В частности, к внесению на рассмотрение Госдумы в 2002 г. комиссией были подготовлены проекты законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

<sup>2</sup> Доклад не был опубликован.



изменение структуры и функций органов исполнительной власти, будут выполнены уже к президентским выборам 2004 г.

## Реформа структуры федеральных органов исполнительной власти

Одной из важнейших причин неэффективности действующей системы госуправления является нерасчлененность функций органов исполнительной власти, когда каждое министерство и ведомство сочетают в себе политические, регулятивные, контрольные функции и функции оказания публичных услуг. Ситуация, когда отраслевые ведомства сами себя контролируют, формирует организационные основы коррупции. Ведомства выступают лоббистами интересов подведомственных предприятий в бюджетном и нормотворческом процессах. Множественность и функциональная «перемешанность» функций и полномочий ведомств порождает сложный механизм согласований при принятии Правительством решений, выходящих за рамки «совпадения кругов властных функций» каждого отдельного ведомства.

Кроме того, из состава государственной службы не выделены технические и обеспечивающие функции, что ведет к непомерному раздуванию штатов органов исполнительной власти при одновременном снижении эффективности выполнения этих функций (как это всегда бывает без конкуренции)<sup>3</sup>.

В этих условиях перестройка структуры органов исполнительной власти должна привести к разделению функций между различными типами ведомств. Такой подход в целом соответствует утвержденной в 2001 г. Концепции реформирования государственной службы Российской Федерации<sup>4</sup>, предполагающей уточнение, конкретизацию и классификацию органов исполнительной власти:

- по характеру функций (политические, ресурсно-распорядительные, контрольные, силовые, учетные, аналитические, кадровые и т.д.);
- в другом аспекте – деление функций на основные и инфраструктурные (обеспечивающие) и в связи с последним – на исключительно государственные и полностью или частично делегируемые.

На основе выполняемых функций предполагается выделить четыре типа органов государственного управления:

- министерства – органы, выполняющие функции выработки государственной политики и координирующие деятельность государственных агентств, служб и надзоров, действующих в соответствующей сфере (примерами министерств могут служить министерства финансов, юстиции, обороны);
- службы – органы, оказывающие услуги, связанные с реализацией властных полномочий государства и финансируемые исключительно за счет бюджета либо установленных законом обязательных платежей хозяйствующих субъектов и населения (служба судебных приставов, налоговая служба, таможенная служба);

<sup>3</sup> «Реформа власти в России: состояние и перспективы», доклад ГУ ВШЭ – <http://www.hse.ru/temp/2002/preskonf1009.htm>

<sup>4</sup> Концепция реформирования государственной службы Российской Федерации утверждена Распоряжением Президента РФ № Пр-1496 от 15 августа 2001 г.

- надзоры – органы, реализующие контрольные функции государства по отношению к хозяйствующим субъектами и населению;
- агентства – органы, оказывающие государственные услуги как за счет бюджетных средств, так и на платной основе (примерами агентств могут служить авиационно-космическое агентство, статистическое агентство).

Предполагается, что рационализация структуры государственных органов будет сопровождаться рационализацией их внутренней структуры, включающей переход к модульному принципу построения, при котором основным структурным подразделением становится департамент, наделенный определенным кругом самостоятельных полномочий.

В соответствии с Концепцией предполагается поэтапное внедрение методов управления производительностью, планирования деятельности и анализа ее результатов, позволяющих объективно оценивать работу государственных органов, их подразделений и отдельных служащих, при этом обеспечив расширение прав руководителей в обоснованном перераспределении средств между статьями, формировании штатного расписания и использовании фонда оплаты труда.

По мере отработки методов планирования и оценки результативности предполагается обеспечить частичное замещение сметного финансирования расходов бюджетированием, ориентированным на результат, что должно способствовать развитию контрактных отношений, включая аутсорсинг многих видов деятельности, не имеющих политического характера.

Определенные практические шаги в этом направлении предполагаются в рамках Федеральной программы по реформированию государственной службы, включающей, в частности, проведение экспериментов и осуществление пилотных проектов по определению обязанностей, полномочий и мер ответственности федеральных государственных служащих на основе изучения характера и объема фактически выполняемых ими функций, а также разработке служебных контрактов.

### Реформа государственной службы

Инициирование реформы государственной службы началось с утверждения Концепции ее реформирования указом Президента РФ от 15 августа 2001 г. Первым крупным шагом по пути ее реализации стала подготовка Федеральной программы реформирования государственной службы на 2002–2005 гг., утвержденной указом президента от 19 ноября 2002 г.<sup>5</sup>

Результатами Федеральной программы должны стать:

- создание системы учета и оценки результатов служебной деятельности государственных служащих;
- внедрение института должностных регламентов государственных служащих, конкретизирующих их обязанности по оказанию ими гражданам и организациям государственных услуг;
- обеспечение условий информационной открытости и подконтрольности деятельности аппаратов государственных органов и государственных служащих гражданскому обществу;

---

<sup>5</sup> Указ Президента Российской Федерации № 1336 от 19 ноября 2002 г. «О Федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации» (2003–2005 гг.)».



- внедрение механизмов выявления и разрешения конфликта интересов на государственной службе;
- повышение профессионального уровня и оптимизация численности государственных служащих, повышение эффективности системы управления кадрами.

Координатором программы стала Администрация президента РФ, государственными заказчиками – Министерство труда, Минэкономразвития, Минфин, МВД и Министерство обороны. Несмотря на сравнительно ограниченный объем финансирования программы – 539,1 млн рублей, ее реализация должна создать базу для существенных институциональных изменений. В числе основных программных мероприятий:

- проведение экспериментов и осуществление пилотных проектов по применению новых подходов к организации федеральной государственной службы и обеспечению деятельности федеральных государственных служащих;
- совершенствование подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих;
- создание материально-технических условий для эффективного функционирования федеральной государственной службы;
- развитие профильной законодательной и нормативно-правовой базы и формирование системы управления государственной службой.

К числу важных предполагаемых нововведений следует отнести введение института должностного (служебного) регламента государственного служащего, включающего специфицированный по должности и сфере деятельности набор прав и обязанностей; перечень самостоятельно принимаемых решений, включающий сроки рассмотрения и процедуры принятия таких решений; четко прописанные санкции за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей. Создание системы должностных регламентов должно обеспечить значительное повышение прозрачности деятельности госслужащих, через публичную формализацию круга их обязанностей и полномочий, способствуя деbüroкратизации и снижению уровня коррупции.

При этом значимым фактором расширения реальных возможностей граждан по опротестованию решений органов власти в судебном порядке должно стать формирование системы специализированных административных судов, рассматривающих исключительно иски к органам власти различного уровня. Решение о создании института административных судов заложено в проекте Кодекса об административных процедурах, готовящегося к вынесению на рассмотрение Государственной Думы в 2003 г. в ходе реализации судебной реформы.

Среди первых законодательных инициатив, уже подготовленных в рамках реализации Концепции реформирования государственной службы, следует отметить внесенный Президентом на рассмотрение Государственной Думы проект закона «О системе государственной службы в Российской Федерации».

В соответствии с законопроектом предполагается унифицировать систему государственной службы, в том числе – упорядочив условия прохождения федеральной государственной гражданской службы, государственной гражданской службы субъектов Федерации, правоохранительной службы и военной службы. Устанавливая важные базовые характеристики системы государственной службы, законопроект содержит мало

норм прямого действия и лишь закладывает основу для дальнейшего развития нормативной базы.

Обеспечение открытости работы органов государственной  
власти и взаимодействие с гражданским обществом

Основная цель проведения административной реформы – повышение эффективности работы органов государственного управления – предусматривает решение не только «технократических» задач повышения работоспособности государственного аппарата, но и задач политических: обеспечение прозрачности системы государственного управления для граждан и его результативного взаимодействия с организациями гражданского общества.

Так, Концепция реформирования государственной службы предусматривала обеспечение возможности участия граждан и структур гражданского общества в процессе подготовки решений, объективное информирование о деятельности государственных органов и государственных служащих в соответствии с Федеральным законом органов государственной власти, де бюрократизацию отношений между государственными служащими, гражданами Российской Федерации и структурами гражданского общества.

В соответствии с планом действий Правительства по реализации в 2002 г. основных положений Программы социально-экономического развития России на среднесрочную перспективу (2002–2004 гг.)<sup>6</sup>, Минэкономразвития России был разработан проект закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», в котором предусматривается закрепление обязанности органов государственной власти предоставлять гражданам и организациям информацию о своей деятельности, за исключением сведений, отнесенных к информации с ограниченным доступом.

В процессе согласования проекта закона выявились разногласия с Минэкономразвития, с Минюстом России и Минсвязи России, затормозивших прохождение законопроекта. Поэтому одновременно с проведением согласительных процедур по проекту закона Минэкономразвитием России был подготовлен проект Постановления Правительства России, регламентирующего раскрытие информации федеральными органами исполнительной власти. В проекте Постановления «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» был приведен основывающийся на лучшей зарубежной практике широкий перечень сведений, обязательных для размещения в сети Интернет, включающий тексты разрабатываемых проектов нормативных актов, информацию относительно произведенных закупок, результаты проверок<sup>7</sup>.

Первым шагом в обеспечении эффективного взаимодействия органов исполнительной власти с организациями гражданского общества стал выход распоряжения Правительства РФ № 278-р от 7 марта 2002 г., утвердившего перечень мероприятий

---

<sup>6</sup> Распоряжение Правительства РФ № 314-р от 16 марта 2002 г. с изменениями от 20 августа 2002 г.

<sup>7</sup> Постановление Правительства РФ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» № 98 было утверждено 12 февраля 2003 г.





Правительства Российской Федерации по реализации итогов Гражданского форума, таких как:

- создание совместных с общественными организациями рабочих групп;
- включение представителей общественных организаций в состав совещательных органов при федеральных органах исполнительной власти;
- создание общественных советов для наблюдения за реализацией федеральных целевых программ;
- проработка вопросов обеспечения доступа общественных некоммерческих организаций конкурентным процедурам, связанным с использованием бюджетных средств.

Вместе с тем данное распоряжение носит фактически рекомендательный характер и не содержит четких сроков по его реализации. Целесообразно, с учетом опыта его реализации, обеспечить принятие более детализированных и прозрачных с точки зрения контроля нормативных актов. Разработка нормативных актов, предусматривающих обеспечение открытости государственной службы в интересах развития гражданского общества, предполагается, в частности, в рамках Федеральной программы реформирования государственной службы.

## Реформа системы бюджетных расходов

Действующая в России система планирования бюджетных расходов основывается на показателях нормативных издержек деятельности существующей сети бюджетных учреждений и реализуемых инвестиционных программ, практически не учитывая результативность финансируемых работ<sup>8</sup>. В результате при существующем механизме бюджетного планирования и у министерств, и у бюджетных учреждений отсутствуют стимулы как к снижению издержек (из боязни снижения объема получаемых средств), так и к росту результативности.

В этих условиях важнейшей задачей проведения административной реформы, предполагающей создание институциональных предпосылок повышения эффективности системы государственного управления, становится реформа системы бюджетного планирования и контроля, ее переориентация на достижение максимальных результатов<sup>9</sup>.

Основные концептуальные подходы к реформе системы управления бюджетными расходами изложены в Бюджетном послании Президента РФ Федеральному собранию «О бюджетной политике в 2003 г.». В Послании, в частности, декларируется необходимость создания системы планирования и мониторинга социально-экономической результативности бюджетных расходов с помощью качественных и количественных индикаторов – как в отношении бюджетов всех уровней, так и в отношении конкретных бюджетополучателей.

---

<sup>8</sup> До сих пор какой-либо формализованный анализ эффективности финансируемых проектов не используется даже при планировании расходов в рамках федеральных целевых программ, где требования к обоснованию эффективности предусмотрены законодательством.

<sup>9</sup> В качестве примера проведения реформы системы бюджетных расходов в направлении повышения эффективности и результативности можно привести опыт ряда стран ОЭСР, сформировавших в течение последних двух десятилетий достаточно адекватную нормативную базу: США – Government Performance Results Act (1993), Новая Зеландия – The Public Finance Act (1989) и др.

Однако в 2002 г. на федеральном уровне не было принято практически ни одного нормативного акта, определяющего соответствующие изменения в системе бюджетного планирования.

Пожалуй, единственным исключением стала Федеральная программа реформирования государственной службы, действительно предполагающая реализацию мероприятий по внедрению «новых методов планирования и финансирования деятельности федеральных государственных органов, системы показателей и критериев оценки деятельности аппаратов федеральных государственных органов и их подразделений».

В частности, программа предполагает проведение экспериментов и осуществление пилотных проектов по апробации новых методов планирования и применению методов программно-целевого финансирования федеральной государственной службы в отдельных федеральных государственных органах. На основании мониторинга результатов этих экспериментов и пилотных проектов предполагается осуществить внедрение современных технологий управления в систему государственной службы в целом.

Кроме того, следует отметить создание в конце декабря 2002 г. специальной правительственной комиссии по вопросам оптимизации бюджетных расходов<sup>10</sup> которая может стать удобным рабочим инструментом для интенсификации усилий правительства по реформированию системы бюджетного планирования перед началом очередного бюджетного цикла 2004 г.

## Реформа системы государственного регулирования

### Состояние проблемы

Высокие административные барьеры – многочисленные контрольно-разрешительные процедуры и иные формы прямого воздействия государства на бизнес – относятся к числу важнейших препятствий, сдерживающих малый и средний бизнес. Издержки по их преодолению со стороны бизнеса оцениваются в 8–8,5 млрд долл. в год, или 2,4–2,6% ВВП. Траты на фактически принудительное финансирование частным бизнесом тех или иных проектов властей, где инструментом принуждения выступают административные рычаги в области регулирования, оцениваются в 4 млрд долл. в год, или примерно 1,2% ВВП.

Принятый в 2001 г. пакет законов о лицензировании, регистрации предприятий и защите прав предпринимателей при проведении контрольных проверок<sup>11</sup>, став одним из важнейших направлений реформ по «дебюрократизации» и снижению административных барьеров в рамках «Программы Грефа», должен был обеспечить значительное качественное снижение подобных издержек предпринимательского сектора. Однако эффект от принятых законов оказался существенно ниже возможного (и требуемого) из-за значительных компромиссов, которые были приняты во время их согласования

---

<sup>10</sup> Утверждена распоряжением Правительства № 1838-р от 25 декабря 2002 г.

<sup>11</sup> В 2001 г. были приняты Федеральные законы: «О государственной регистрации юридических лиц», «О приведении законодательных актов в соответствие с Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц»», «О порядке проведения государственного контроля (надзора) при производстве товаров, работ, услуг и их реализации», «О внесении изменений и дополнений в федеральные законы «О лицензировании отдельных видов деятельности»».



сначала на ведомственном (внутриправительственном) уровне, а затем и в Государственной Думе.

Так, принятая тогда новая редакция закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» не сумела решить основных поставленных задач – радикального сокращения лицензируемых видов деятельности до нескольких десятков, удовлетворяющих понятным критериям (наличие очевидной и прямой опасности для потребителя от возможных недобросовестных действий производителя или продавца товара или услуги при отсутствии альтернативных систем проверок и возможностей обеспечения необходимого стандарта качества и безопасности). В результате в списке осталось более 110 видов деятельности, что в несколько раз превышает уровень, характерный для стран ЕС.

Предполагалось, что новая редакция исключит ссылки на иные нормативные акты и сделает процедуру лицензионного контроля универсальной. Этого также не произошло; целый ряд (свыше 15) лицензируемых видов деятельности остался неформализованным (включая контроль над электронными СМИ). Из сферы действия закона оказались изъяты многие важные виды деятельности, относительно которых действует прежний принцип выпуска лицензирующих документов, представляющий собой абсолютную свободу ведомственного нормотворчества, в таких областях, как услуги по предоставлению связи и образовательной деятельности.

Некоторые из подлежащих лицензированию видов деятельности плохо специфицированы (эксплуатация пожароопасных производственных объектов; эксплуатация химически опасных производственных объектов) и позволяют через подзаконные акты распространять лицензирование на десятки и сотни новых видов деятельности, не решая при этом проблем, связанных с реальным обеспечением безопасности деятельности предприятий. К позитивным положениям закона следует отнести снижение лицензионного сбора с 3000 до 1300 рублей и продление минимального срока действия выдаваемых лицензий с 3 до 5 лет.

Принятая редакция закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)», призванного ограничить частоту проведения проверок в целях снижения прямого вымогательства со стороны проверяющих лиц, также решила проблему лишь частично. В соответствии с законом установлено четкое ограничение на проведение плановых проверок – не чаще чем один раз в два года одним госорганом. Количество внеплановых инспекций не ограничивалось, однако, была усложнена процедура для проведения внеплановых проверок.

Вместе с тем под действие закона не подпали такие ключевые виды проверок, угрожающие предпринимателю, как проверки милиции, налоговой полиции и налоговой инспекции, почти всех силовых ведомств, и, что особенно неприятно, лицензионного контроля. Любая из этих инстанций может проверять предпринимателя круглосуточно и круглогодично, преследуя либо своекорыстные интересы, либо интересы исполнительной власти муниципального/регионального/федерального уровня.

В целом объем задач в области снижения административных барьеров, стоящих перед правительством из-за большого числа ранее принятых компромиссов, оставался по-прежнему большим.

## Практика правоприменения и изменения в законодательстве

### Сертификация

Единственным бесспорно значимым результатом 2002 г. в сфере «дебюрократизации» стало принятие закона «О техническом регулировании». Ключевое достижение – инициирование пересмотра действующих норм технического регулирования (сертификации) и установление значимых барьеров на пути создания и умножения новых норм в сфере введения новых обязательных стандартов.

Сложившаяся на момент принятия закона система досталась практически в неизменном виде от советской эпохи. Она не имела понятных правил введения новых стандартов, не предусматривала эффективных процедур, как минимум, проверки принимаемых норм на непротиворечивость, и создавала тем самым благоприятную среду для административного произвола и вымогательства за неизбежные многочисленные нарушения огромного числа стандартов.

В соответствии с принятым законом обязательные государственные стандарты (технические регламенты) могут устанавливаться федеральными законами, и только в исключительной ситуации, для срочного предотвращения угрозы здоровью и жизни граждан – указами Президента РФ либо постановлениями федерального Правительства. Тем самым резко возрастает уровень требований к подготовке проекта нормы технического регулирования за счет его детального рассмотрения в обеих палатах Федерального собрания. В соответствии с законом технический регламент может вступить в силу не ранее чем через 6 месяцев со дня опубликования, что существенно снижает риски и облегчает подготовку к выполнению новой нормы для предпринимателей.

Большинство норм технического регулирования (стандартов) будет переведено в режим добровольного выполнения. Действительно, как показывает практика большинства развитых стран, в подавляющем большинстве случаев даже наиболее технически сложные стандарты складываются в результате требований рынка, тогда как уклонение от этих норм подрывает потребительские качества товара, в особенности технически сложного. Рыночные стимулы для соблюдения фирмами стандартов резко ограничивают сферу обязательного технического регулирования.

Среди важных недостатков закона следует выделить, в частности, делегирование Правительству, а не Федеральному собранию, большого объема полномочий по реализации закона и разработке нормативных актов, определяющих:

- порядок аккредитации органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров), выполняющих работы по подтверждению соответствия (в ходе предварительного обсуждения было отвергнуто предложение ввести эти нормы в закон и установить строго формальный порядок, основанный на наличии аккредитованных по уже отработанным процедурам соответствующих специалистов);
- методику определения стоимости работ по обязательному подтверждению соответствия;
- порядок ведения реестра деклараций о соответствии, порядок предоставления содержащихся в указанном реестре сведений и порядок оплаты за предоставление содержащихся в указанном реестре сведений, а также ряд иных важных процедур.



Следует также отметить, что под лоббистским давлением из сферы деятельности закона о техническом регулировании была исключена сфера связи. При этом предложенные Правительством РФ поправки к закону «О связи», одобренные в 2002 г. Государственной Думой в первом чтении, противоречат принципам закона «О техническом регулировании», делегируя полномочия по установлению требований в области обязательной сертификации средств связи даже не на правительственный, а на ведомственный уровень. Учитывая крайнюю избыточность действующих норм по сертификации средств связи, установленных как раз на ведомственном уровне, данное положение законопроекта очевидно является ошибочным.

## Лицензирование

Результаты опроса двух тысяч фирм, проводимого во втором полугодии 2002 г. с целью изучения административных издержек предпринимательской деятельности<sup>12</sup>, показали, что принятый закон о лицензировании принес ограниченные результаты. Так, процент предприятий, обратившихся в течение года за получением лицензии, снизился на треть, с 29 до 19%. Средняя стоимость лицензии уменьшилась примерно на четверть, с 10,5 тыс. до 8 тыс. рублей. Время, необходимое для получения лицензии, сократилось в среднем с 37 до 33 дней.

Вместе с тем далеко не все положения закона выполнялись на практике: средние издержки приобретения лицензии в несколько раз превышают установленные законом 1300 рублей. Почти половина всех лицензий, выданных после введения закона на виды деятельности, предусмотренные в новом законодательстве, имели срок действия менее 5 лет. Процент неправомочных лицензий, выданных после вступления в силу нового закона, то есть лицензий на виды деятельности, не подлежащие лицензированию, составлял 33% от их общего числа.

Можно сделать вывод, что, по крайней мере, на первом этапе реализации закона, вступившего в силу с февраля 2002 г., проблема эффективного контроля за его надлежащим соблюдением оказалась практически нерешенной.

В 2002 г. произошли лишь косметические изменения закона «О лицензировании». Отменено лицензирование реализации нефти, газа и продуктов их переработки, а также деятельности арбитражных управляющих. Необходимость принятия данных поправок была очевидна – так, например действующий порядок лицензирования деятельности арбитражных управляющих привел к монополизации управления крупными предприятиями сотрудниками ФСФО, ограничивавшего выдачу таких лицензий. Однако в целом перечень видов деятельности, требующих обязательного лицензирования, по-прежнему остается нерациональным и неоправданно раздутым, а существующее изъятие ряда видов деятельности из сферы действия закона – неоправданным.

## Защита прав предпринимательского сектора при проведении проверок

Результаты применения закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля», вступившего в силу в августе 2001 г., как показали данные упомянутого выше опроса предпринимате-

<sup>12</sup> См. «Мониторинг уровня издержек малого предпринимательства связанных с государственным регулированием». ЦЭФИР, Всемирный Банк – <http://www.worldbank.org/rus/statistics/>, [http://www.cefir.ru/p\\_dereg.html](http://www.cefir.ru/p_dereg.html)

лей, также не вполне удовлетворительны. С одной стороны, в среднем, количество проверок на одно предприятие в первом полугодии 2002 г. по сравнению с первым полугодием 2001 г. снизилось на 21%. С другой стороны – более 6% предпринимателей столкнулись с нарушающими закон многократными плановыми проверками органами противопожарной безопасности и более 5% – Санэпидемнадзора.

В числе наиболее актуальных остается проблема проверок участников хозяйственной деятельности, осуществляемых сотрудниками милиции. Сотрудники милиции называются предпринимателями в числе первых чиновников, занимающихся поборами<sup>13</sup>, проблема нашла отражение даже в выступлениях премьер-министра страны.

В соответствии с законом «О милиции» сотрудникам органов внутренних дел не только предоставляются права проверять у любых физических и юридических лиц разрешения на совершение определенных видов деятельности, получать любые справки, копии и документы, но и изымать материальные ценности, опечатывать кассу, и, более того – во внесудебном порядке приостанавливать деятельность предприятия в случае, если предприятия только заподозрено в нарушениях. Сроки, на которые изымаются ценности, опечатывается касса или помещения, никак не нормированы.

Используя формулировку закона, сотрудники милиции проводят осмотры на любом предприятии; на рынке, как правило, проверке подвергается сразу не менее трети предпринимателей. Никаких формальных оснований для проведения проверки хозяйственной деятельности закон не устанавливает.

Необходимо внести в закон изменения, которые бы ограничивали срок изъятия ценностей. Кроме того, должна быть установлена необходимость наличия формального основания для проведения проверки в виде предписания начальника, определяющего, куда и с какой целью направляется сотрудник милиции на проверку и какие сведения о нарушении законодательства данным предприятием (предпринимателем) имеются. Такая практика действует в большинстве силовых структур, в частности в ФСБ и налоговых органах, и отсутствие подобной практики в законодательстве о деятельности сотрудников МВД является ничем не оправданным.

В 2002 г. существенных изменений в области законодательного регулирования прав предпринимателей при проведении проверок не последовало – из сферы деятельности профильного закона была лишь исключена деятельность по защите государственной тайны.

В то же время заметным шагом в направлении рационализации проверочной деятельности стала подготовка Минэкономразвитием в 2002 г. пакета поправок к закону «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)», предусмотренного в плане действий Правительства. Законопроектом предусматривается ограничение проведения плановых проверок субъектов малого предпринимательства с момента их государственной регистрации до истечения 3-х лет хозяйственной деятельности.

При правильной направленности законопроекта не представляется оправданным введение временных рамок действия ограничений на количество проводимых проверок, а также их отнесение исключительно к субъектам малого бизнеса. Более эффек-

---

<sup>13</sup> Аузан А., Крючкова П. Административные барьеры в экономике: задачи дерегулирования. На правах рукописи. М., 2001.



тивным шагом могло бы стать ужесточение унифицированных рамок проверочной активности при формировании эффективной системы контроля за их соблюдением. В этой связи требуют серьезного ограничения права надзорных служб по приостановлению деятельности проверяемых предприятий во внесудебном порядке, являющиеся важнейшим инструментом прямого вымогательства.

## Регистрация юридических лиц

С середины 2002 г. в действие вступили положения закона «О государственной регистрации юридических лиц», позволившие перейти к режиму регистрации новых предприятий в режиме «одного окна», через территориальные подразделения Министерства по налогам и сборам. Практика выявила возможности для сооружения административных барьеров и системы вымогательства даже при реализации этого достаточно детально проработанного закона. Так, сотрудниками налоговых органов практикуется выдача свидетельств о регистрации без печати – при взимании дополнительной, не предусмотренной законом платы за выдачу заверенных печатью экземпляров свидетельства. В этих условиях закон требует уточнения с точки зрения регламентации процедур оформления документов, выдаваемых налоговыми органами при регистрации.

## Формирование системы управления государственным регулированием

Состояние системы государственного регулирования в России, контроля за экономической эффективностью готовящихся и действующих нормативных актов по сравнению с мировой практикой можно оценить как крайне неразвитое.

Ведомствами не проводится формализованный анализ вновь принимаемых норм регулирования с точки зрения их социально-экономической эффективности и минимизации издержек предприятий, связанных с реализацией этих норм. Отсутствует распространенная в мире практика предварительного контроля за социально-экономической эффективностью норм ведомственного регулирования со стороны уполномоченного правительственного ведомства.

Позитивно направленный набор мер по пересмотру большого числа ведомственных нормативных актов, реализованных в ходе принятия пакета законов по «дебюрократизации экономики», оставил без изменения *принципы* функционирования системы ведомственного нормотворчества.

Формирование правительственной комиссии по сокращению административных ограничений в предпринимательстве и оптимизация расходов федерального бюджета на государственное управление<sup>14</sup> так и не привели к созданию системы мониторинга мер по регулированию хозяйственной деятельности предприятий и организаций.

Единственным механизмом контроля за ведомственными нормативными актами является институт их обязательной регистрации в Минюсте РФ, что обеспечивает в лучшем случае их юридическую состоятельность, но никак не соотносится с их экономической эффективностью<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Образована Постановлением Правительства РФ № 452 от 8 июня 2001 г.

<sup>15</sup> Созданные в десятках регионов межведомственные комиссии по преодолению административных барьеров оказались до сих пор сравнительно малоэффективны, как по причине отсутствия обязательного

Характерным примером сохранения и воспроизводства крайне избыточных, зачастую невыполнимых в полном объеме подзаконных актов является нормотворческая деятельность органов пожарного и санитарного надзоров. Не подпадая под процедурные требования закона «О техническом регулировании», требующего законодательного утверждения технических регламентов, полномочия по установлению норм санитарной и противопожарной безопасности по-прежнему сохранены на ведомственном уровне. Естественным результатом минимальности уровня издержек принятия новых регулятивных норм на уровне ведомства, связанных с отсутствием публичной независимой экспертизы, является практика утверждения предельно неэффективных (по соотношению издержек и выгод) правил и инструкций.

При этом весьма высоки риски неожиданного увеличения издержек, связанных с введением новых, более жестких регулятивных требований. В то же время заведомая неисполнимость некоторых установленных норм в полном объеме является естественной предпосылкой как для вымогательства при осуществлении проверок сотрудников надзорных органов, так и для осуществления «административного» давления органов власти различного уровня на предпринимателей через те же надзорные органы.

Подобная ситуация является весьма типичной для ведомственного нормотворчества в целом, и проблема носит далеко не частный характер. В этих условиях необходимым является проведение сплошной ревизии российской нормативной регулятивной базы, с точки зрения оценки социально-экономической эффективности каждого конкретного нормативного акта, исходя из соотношения издержек и выгод, связанных с его реализацией, в денежном эквиваленте, по каждому из секторов экономики.

Весьма убедительно выглядела бы ежегодная оценка величины издержек и выгод регулирования, с разбивкой по каждому нормативному акту, что стимулировало бы сильное давление в сторону минимизации (где это целесообразно) издержек регулирования<sup>16</sup>.

В целом представляется необходимым в качестве составной части административной реформы реализовать комплекс мер по модернизации системы государственного регулирования<sup>17</sup>, в числе которых:

---

статуса их решений, так и из-за отсутствия эффективной поддержки их деятельности со стороны федерального центра. См., например: Межведомственные комиссии по преодолению административных барьеров. Ресурсный центр малого предпринимательства. М., 2000.

<sup>16</sup> Подобная практика установлена в частности в США в рамках программы The Unfunded Mandates Reform Act (1995).

<sup>17</sup> К середине 1990-х гг. в странах ОЭСР уже сложился консенсус относительно набора базовых требований к институтам системы государственного регулирования. Они обоснованы необходимостью постоянного мониторинга действующих и вновь принимаемых регулятивных норм с точки зрения максимизации социально-экономической эффективности и минимизации издержек их применения, см. Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation, Paris. 1995; The OECD Report on Regulatory Reform Paris. 1997; The Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries. Paris. 1997.

В качестве примера отражения данных требований в национальном законодательстве можно привести нормативные акты США, в частности, The Regulatory Flexibility Act (1980), The Paperwork Reduction Act (1980), The Unfunded Mandates Reform Act (1995). Подробнее см. *Мау В., Жаворонков С., Шадрин А., Яновский К.* Дерегулирование российской экономики: механизм воспроизводства избыточного регулирования и институциональная поддержка конкуренции на товарных рынках. М.: ИЭПП, 2003 – <http://www.iet.ru/papers/48/index.htm>





- утверждение единых механизмов разработки, применения и изменения подзаконных нормативных актов в области регулирования, включающие, в том числе, порядок межведомственной координации планируемых нормативных актов и процедуру публичного обсуждения проектов нормативных актов с учетом опыта стран ОЭСР;
- формирование механизмов оценки социально-экономической эффективности проектов нормативных актов в области регулирования (на основе анализа издержек и выгод), включая анализ их воздействия на малый бизнес;
- определение ответственного федерального органа (например, Министерство экономического развития и торговли или департамент аппарата Правительства в отношении общих норм регулирования, и Министерство по антимонопольной политике и развитию малого предпринимательства – в отношении норм регулирования, затрагивающих малый бизнес), который имел бы полномочия накладывать вето на неэффективные ведомственные нормы регулирования<sup>18</sup>;
- утверждение ясной процедуры апелляции частными лицами и организациями в отношении новых норм регулирования в административном или судебном порядке;
- введение должности омбудсмена по делам малого бизнеса (в ключевых федеральных министерствах, а также – на региональном и местном уровнях), призванного обеспечивать соблюдение интересов малого бизнеса в деятельности ведомств;
- формирование системы поддержки региональных и муниципальных программ в области модернизации системы регулирования, включая разработку типовых нормативных актов, методологическую поддержку деятельности территориальных межведомственных комиссий по снижению административных барьеров;
- расширение перечня требований к субъектам Федерации в области снижения административных барьеров, используемых в качестве критериев предоставления средств Фонда реформирования региональных финансов.

## Приложение 9. Денежно-кредитная политика в Восточной Европе

С конца 1980-х – начала 1990-х гг. страны Восточной Европы и бывшие советские республики прошли длинный путь реформирования своих экономик. На начальных стадиях этого пути большинству из них пришлось столкнуться с экономическим спадом и высокой инфляцией. Естественно, глубина спада и дестабилизация сферы денежного обращения сильно различались по странам. Тем не менее, к концу 90-х гг. многие из этих стран совершили глубокие институциональные преобразования и вступили в XXI столетие с экономикой, начавшей рост, и снижающейся инфляцией. Более четко

---

<sup>18</sup> При этом значительная часть регулятивных актов по формальным критериям (например – по величине предполагаемых издержек, налагаемых на бизнес) должна быть перенесена с ведомственного уровня на уровень федерального правительства и парламента.

специфицировать стадии перехода мы не будем, но, вполне очевидно, что перед органами государственного регулирования, в том числе и денежно-кредитного, встали качественно новые задачи и проблемы. Российская Федерация вышла на эту стадию экономической трансформации к 1999 г. после известного кризиса августа 1998 г.

Ситуация второй половины 1990-х гг. выявила угрозу стабильности режимам, основанным на таргетировании обменного курса, со стороны развивающихся мировых рынков капитала. Выход из режима фиксированного обменного курса рядом стран с переходной экономикой на фоне мирового финансового кризиса 1997–1998 гг. не был форсированным, поскольку состояние валютных резервов позволяло удерживать курс, а в некоторых случаях (Польша) отсутствовала даже попытка атаки на национальную валюту. Возможность поддерживать курс подтверждает и тот факт, что отказ от режима не сопровождался последующей масштабной девальвацией, как это было в России в 1998 г. Выбор по смене курса, таким образом, отчасти определялся субъективными политическими предпочтениями органов денежно-кредитного регулирования. Примером применения различных сценариев поведения в сходной ситуации может являться реакция Чехии и Венгрии. Вместе с тем способность удержать курс и следовать выбранной политике не означает целесообразность это делать, во-первых, по причине очевидной возможности новой атаки в силу изменчивости конъюнктуры мировых финансовых рынков. Во-вторых, выяснилось (например в Венгрии), что антиинфляционные способности режима фиксированного курса весьма ограничены, а в условии развития экономики и растущего энтузиазма западных инвесторов поддержание курса уже не от девальвации, а от обратного является фактором инфляции, а стерилизация последствий операций центрального банка на валютном рынке сопряжена со значительными издержками.

Вышесказанное привело в конце 1990-х гг. и начале нового тысячелетия к необходимости частичного пересмотра центральными банками стран с переходной экономикой системы денежно-кредитного регулирования. Общемировые тенденции выразились в так называемом «биполярном»<sup>19</sup> подходе, заключающемся в тенденции к выбору между наиболее жесткой моделью фиксации курса *currency board* и моделью инфляционного таргетирования, подразумевающей плавающий курс. Консенсуса, тем не менее, в вопросе выбора режима денежно-кредитной политики, как такового нет. Все страны обладают своей спецификой и в формулировке политики, и в ее осуществлении.

В нашем обзоре представлены три группы стран. Первая группа – это страны, осуществляющие в настоящее время политику фиксированного курса, – страны Балтии и Болгария. Следует отметить, что из них только Латвия не содержит в основе политики (де-юре) обязательного покрытия денежной базы золотовалютными резервами. Остальные (Болгария, Литва и Эстония) имеют данное требование, подкрепленное законодательством, в основе своей денежной политики, а потому их относят к странам, проводящим свою политику по типу *currency board*. Выражение «по типу» мы употребляем, так как, помимо операций обмена валюты, центральные банки этих стран сохранили за собой ряд функций традиционного центрального банка, а потому *currency board* в строгом определении не являются.

---

<sup>19</sup> S. Fisher. Exchange Rate Regimes: Is The Bipolar View Correct. Distinguished Lecture on Economics in Government American Economic Association and the Society of Government Economists, Delivered at the Meetings of the American Economic Association New Orleans, January 6, 2001.



Ко второй группе мы относим страны, провозгласившие конечной целью своей денежно-кредитной политики низкую инфляцию и отказавшиеся от применения промежуточных целей. При этом устанавливаются среднесрочные и годовые плановые ориентиры по инфляции. Речь здесь идет о так называемом таргетировании инфляции. К этой группе стран относятся Венгрия, Чехия и Польша.

Третья группа стран также проводит антиинфляционную политику, при этом не декларируя каких-либо обязательных для достижения конечных или промежуточных ориентиров. Некие имплицитные установки, несомненно, у органов денежно-кредитного регулирования имеются, что будет показано ниже. В рамках такой политики центральные банки могут опираться на различные индикаторы, в том числе и на обменный курс. В эту группу мы включили Словению, Словакию, Румынию и Хорватию. Российская Федерация, во всяком случае до 2002 г., с ее мнимым таргетированием денежного предложения и управлением курсом, формально плавающим, в принципе, относится к этой группе стран.

## Фиксированный обменный курс

### Болгария

Система currency board, введенная в 1997 г., обеспечила практически мгновенную стабилизацию.

Таблица 1

**Инфляция (ИПЦ декабрь к декабрю) в Болгарии в 1997–2002 гг. (%)**

1997	1998	1999	2000	2001	2002
578,6	1	6,2	11,4	4,8	3,8

Источник: Национальный статистический институт.

Вместе с тем динамика цен такова, что о достижении ценовой стабильности в общемировом смысле этого слова говорить нельзя. Инфляция нестабильна и на годовом интервале, и внутри этого интервала, то есть цены скачут от месяца к месяцу. Месячная инфляция может превышать при этом годовую.



Источник: Национальный статистический институт.

*Рис. 1*

Как и предполагается для режима currency board, каких-то активных мероприятий в области денежно-кредитной политики Национальный банк Болгарии не проводит.



Эстония

Таблица 2

Инфляция (ИПЦ декабрь к декабрю) в Эстонии в 1992–2002 гг. (%)

1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1076	89,8	47,7	29	23,1	11,2	8,2	3,3	4	5,8	2,7

В отличие от Болгарии, в Эстонии месячная инфляция подвержена гораздо меньшим колебаниям.

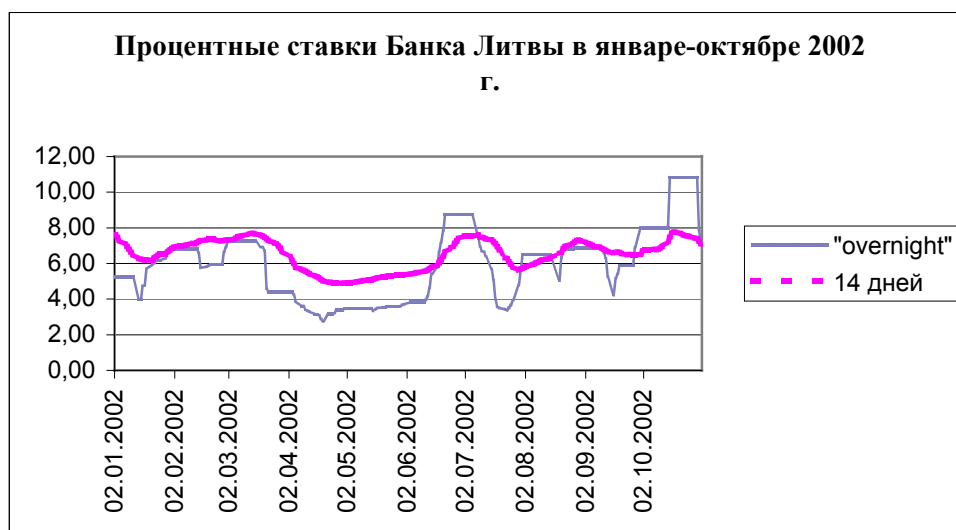


Источник: Statistical Office of Estonia.

Рис. 2

Литва

Неспецифичность currency board в Литве заключается в том, что центральный банк, в принципе, сохраняет практически все традиционные инструменты, в том числе возможность рефинансирования кредитных организаций и проведение операций с ценными бумагами на открытом рынке. Большая часть инструментов стала впервые применяться в 1997 г. Процентная политика используется достаточно активно. И ставки подвержены достаточно частым годовым изменениям. Ставка по кредитам «overnight» в январе–октябре 2002 г. изменялась от 2,77% до 10,83%, ставка по двухнедельным кредитам – от 4,88 до 7,78% годовых (см. рис. 3).



Источник: Банк Литвы.

Рис. 3

Сохранен и такой инструмент, как установление нормативов обязательного регулирования. В настоящее время действует требование 6%.

Как видно из таблицы, антиинфляционная политика национального банка оказалась достаточно успешной, хотя здесь, как и в Эстонии, мы видим, что снижение уровня инфляции не было быстрым.

Таблица 3

**Инфляция (ИПЦ декабрь к декабрю) в Литве в 1994–2001 гг. (%)**

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
45.1	35.7	13.1	8.4	2.4	0.3	1.4	2	-1

Источник: Департамент статистики Правительства Литвы.

В 2002 г. наблюдалась дефляция по отношению к началу года.

Из заслуживающих внимания событий 2002 г. отметим принятие 01.02.2002 г. решения о смене якорной валюты. Сейчас фиксация происходит по отношению к евро по курсу LTL 3.4528 = EUR 1.

### Латвия

Режим денежно-кредитной политики в Латвии, основанный на фиксированном курсе лата к корзине валют СДР, оказался способным обеспечить как стабилизацию в сфере денежного обращения, так и поддержание низкой инфляции.

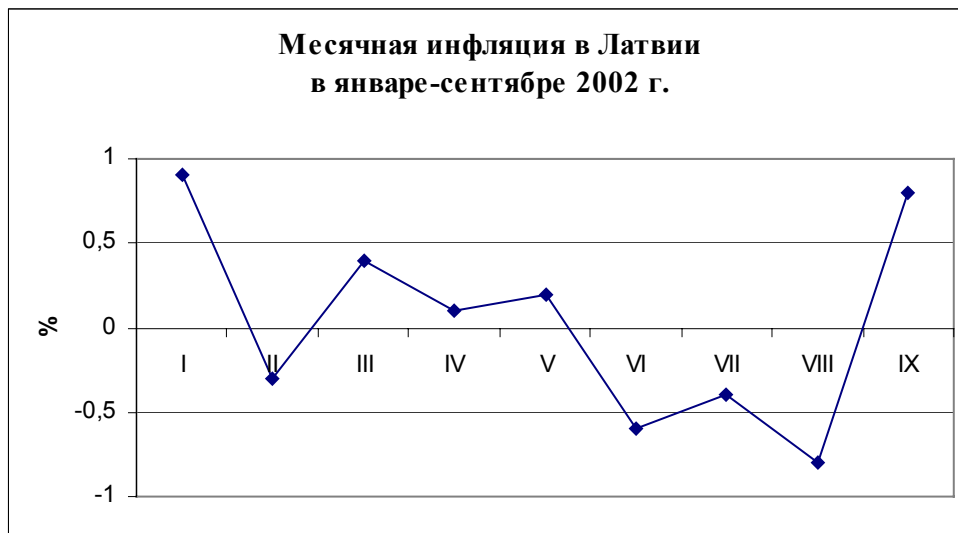
Таблица 4

**Инфляция (ИПЦ декабрь к декабрю) в Латвии в 1995–2001 гг. (%)**

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
23,1	13,1	7	2,8	3,2	1,8	3,2	1,4

Источник: Центральное статистическое бюро Латвии.

Месячная динамика цен показана на *рис. 4*. Колебания существуют, но не сильные. Месячная инфляция превышала 1% с 1997 г. только в январе 1997, 1998, 1999 и 2000 гг. Некий всплеск (1%) был зафиксирован в мае 2001 г.



Источник: Центральное статистическое бюро Латвии.

Рис. 4

### **Фиксированный обменный курс. Обобщение**

В рассмотренных четырех странах мы имеем дело с маленькими открытыми экономиками. Во всех странах существует предельно либеральное валютное законодательство, при котором отсутствуют ограничения на осуществление как капитальных, так и текущих операций (есть некоторые частные моменты, но они не существенны для макроэкономической ситуации).

Во всех случаях мы наблюдаем отсутствие каких-либо серьезных новаций в области денежно-кредитного регулирования в процессе перехода от высокой инфляции и спада к ситуации низкой инфляции и роста. Денежные власти считают, и, судя по достигнутым результатам, вполне справедливо, что режим фиксированного курса выполняет задачу обеспечения стабильности так же хорошо, как и задачу достижения таковой. Размерность этих стран обуславливает малую их привлекательность для серьезных игроков на рынке спекулятивного капитала, и в этом смысле, наверное, экономика может чувствовать себя в безопасности от резких колебаний платежного баланса по причине смены настроения инвесторов. Во время глобальной валютной нестабильности 1990-х гг. непосредственных атак на валюты этих стран не наблюдалось.

Если брать стабильность национальной валюты как критерий эффективности денежно-кредитной политики, то страны выглядят не совсем одинаково. Внешняя, то есть курсовая, стабильность во всех случаях выдерживается. Ближе всех к ценовой стабильности приблизились Литва и Латвия. Эстония и Болгария выглядят несколько хуже. Последние стоят ближе к классическому *currency board* в том смысле, что национальные банки практически отказались от применения каких-либо инструментов за исключением валютного рынка, операции на котором совершаются автоматически. Гипотезу о том, что платой за отказ от использования дополнительных к валютному рынку инструментов является меньшая стабильность в ценовой области, доказать сложно, но су-

существующие факты заставляют об этом задумываться. Напомним также, что во всех странах денежная база полностью покрывается золотовалютными резервами, так что способность удерживать курс национальной валюты у национальных банков имеется безотносительно формального установления currency board.

### Таргетирование инфляции

#### Венгрия

Инфляция (ИПЦ декабрь к декабрю) плавно понижалась с уровня 28,3% в 1995 г. до 10,3% в 1998 г. Однако в 1999–2001 гг. тенденция закончилась.

Таблица 5

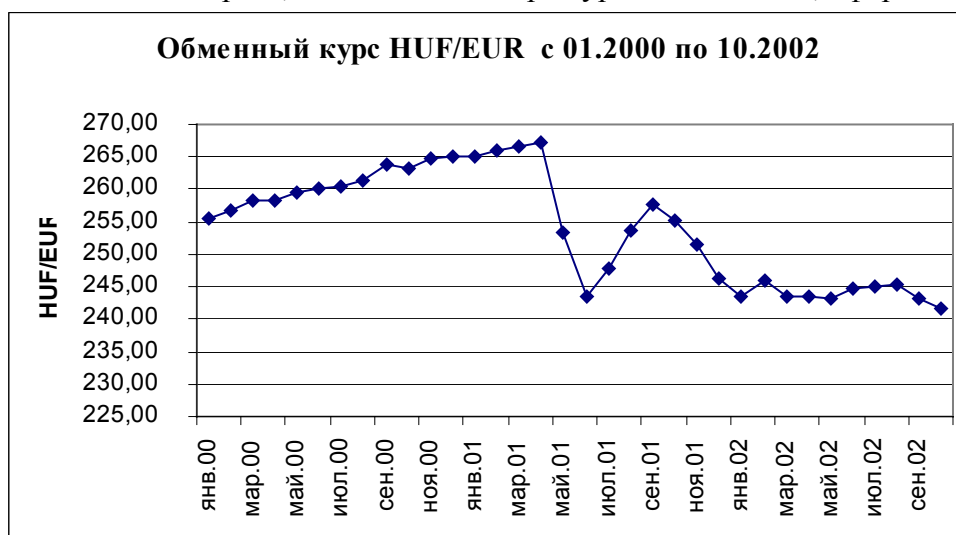
**Инфляция (декабрь к декабрю) в Венгрии в 1995–2001 гг. (%)**

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
28,3	19,8	18,4	10,3	11,2	10,1	6,8	4,8

Источник: CSO.

12 июня 2001 г. совет директоров Национального банка Венгрии принял решение о переходе к режиму таргетирования инфляции. Еще до этого, 3 мая, границы валютного коридора (обменный курс форинта к евро) были расширены с +/- 2,25% до +/- 15%.

Следствием перехода к новой политике явилось повышение курса форинта по отношению к евро (см. рис. 5). Последующий период понижения связывается с проблемами финансовых рынков третьих стран: Аргентина, Турция, Польша. В 2002 г. до октября курс достаточно устойчиво находился в районе 240–245 форинтов за евро. В конце года был отмечен рост, и на конец декабря курс составил 235,9 форинтов за евро.



Источник: Национальный банк Венгрии.

Рис. 5

При введении нового курсового режима Национальный банк Венгрии считал<sup>20</sup>, что негативные последствия повышения курса форинта для экспортеров будут носить краткосрочный характер, и это вполне приемлемая цена за улучшение ситуации с ин-

<sup>20</sup> Statement on the new system of monetary policy. NBH, 12 June, 2001.





фляцией. Это достаточно любопытно на фоне сопоставления с позицией ЦБ РФ, который в это же самое время (лето 2001 г.) выступал за пересмотр инфляционных ориентиров в сторону повышения при сохранении политики постепенной девальвации рубля и увеличения валютных резервов. Данные о внешней торговле Венгрии в 2001–2002 гг. если не подтверждают, то и не опровергают правоту Банка Венгрии. Отрицательное сальдо торгового баланса за первые восемь месяцев 2002 г. составило 2081,4 млн евро против 2575,5 млн евро за соответствующий период 2001 г., то есть существенно сократилось.

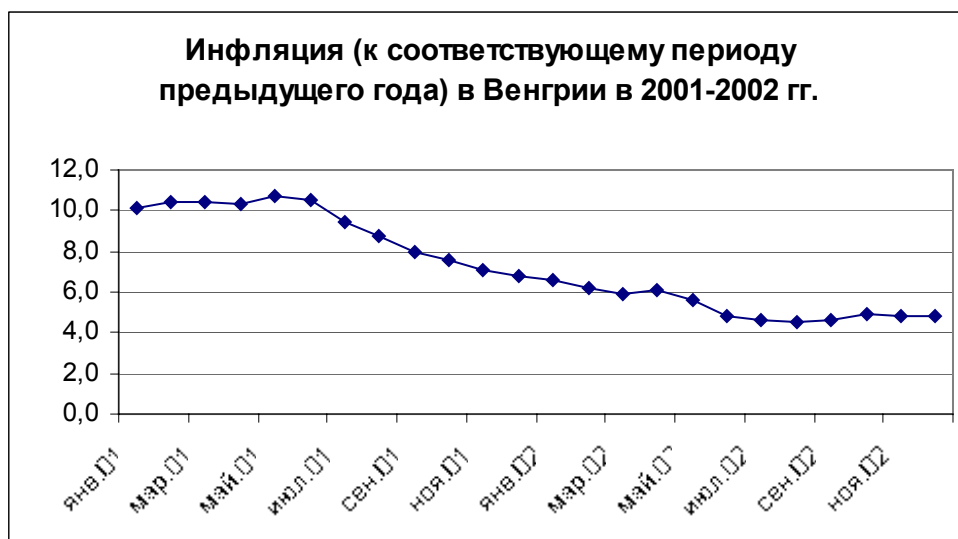
В качестве одного из основных инструментов своей политики Национальный банк Венгрии использует процентные ставки, что неудивительно, учитывая развитый денежный рынок. Следует также заметить, что воздействие на краткосрочные ставки является ключевым инструментом большинства стран, проводящих политику таргетирования инфляции<sup>21</sup>. Стабильность на межбанковском рынке краткосрочных ресурсов поддерживается установлением коридора процентных ставок. На практике это выражается в том, что Национальный банк выдает и принимает на определенных условиях и по определенным ставкам кредиты «overnight». Верхняя сторона коридора обеспечивается сделками «репо», нижняя граница определяется ставкой Национального банка по однодневным депозитам. Ширина коридора составляет 2%, центром является базовая (base или policy) ставка Банка Венгрии, устанавливаемая по двухнедельным депозитам, которые являются основным инструментом денежной политики.

С января по октябрь 2002 г. ставка изменялась пять раз. В мае и июле она повышалась на 0,5%, начиная с 8,5% (исторически минимальное значение). В мае она была повышена в результате некоторого роста инфляции (0,9% по отношению к предыдущему месяцу и 6,1% по отношению к соответствующему периоду 2001 г.), который, по мнению Совета по денежной политике, явился следствием повышения номинальной заработной платы в I квартале 2002 г. В июле решение было вызвано некоторым ускорением форинта и благоприятными показателями экономического роста.

Новая денежная политика действует еще недостаточно долго, однако, судя по всему, пока Национальный банк Венгрии достаточно успешен в своей политике снижения инфляции.

---

<sup>21</sup> A. Schaechter, M. R. Stone, M. Zelmer. Adopting Inflation Targeting: Practical Issues for Emerging Market Countries. IMF Occasional paper 202, December 2000.



Источник: CSO.

Рис. 6

### Чехия

Рассматривая инфляцию в Чехии с точки зрения выполнения поставленной перед органами денежно-кредитного регулирования задачи, наблюдается следующая картина:

Таблица 6

#### Инфляционные ориентиры и их достижение в Чехии в 1998–2001 гг.

	1997	1998	1999	2000	2001
Целевой ориентир (чистая инфляция)	-	5,5-6,5%	4-5%	3,5-5,5%	2-4%
Показатель «чистой инфляции» (декабрь к декабрю)	6,6	1,7	1,5	3,0	2,4
ИПЦ (декабрь к декабрю)	10,0	6,8	2,5	4,0	4,1

Источник: CZCO.

Напомним, что в 1997 г. инфляция поднялась до 10% по сравнению с 8,6% в 1996 г. Так что определенное «перевыполнение» плана по снижению инфляции можно объяснить стремлением Национального банка переломить выросшие инфляционные ожидания экономических агентов и доказать дезинфляционные способности нового режима денежной политики. Здесь нужно отметить, что регулируемые цены в январе 1998 г. выросли на 9,3%, что отнюдь не способствовало снижению инфляционных ожиданий. Рост регулируемых цен в том же году на 20,4% объясняет также разрыв между «чистой» и общей инфляцией по ИПЦ. Ценовая динамика доказала возможность снижения инфляции в рамках новой формы организации, однако, возможно, явилась одним из факторов временного экономического спада в 1997–1998 гг (достаточно похожая картина наблюдалась в развитых странах на начальном этапе внедрения режима таргетирования инфляции).

Валютный кризис мая 1997 г. не повлек за собой масштабной девальвации чешской кроны благодаря действиям Национального банка, который перед выходом из режима фиксированного курса остановил падение масштабными интервенциями. Последующий период также характеризовался вовсе не девальвацией, а совсем наоборот. Если на 01.01.1999 г. курс кроны к евро составлял 35,226 крон за евро, то на 31.10.2002



г. он составлял 30,79 крон за евро. Динамику нельзя назвать плавной, что достаточно естественно для страны, чья политика действительно основана на плавающем курсе. Если брать 2002 г., то тут при анализе необходимо принимать во внимание то обстоятельство, что в августе Чехия столкнулась с масштабным стихийным бедствием – наводнением.



Источник: Национальный банк Чехии.

Рис. 7

Плюс ко всему, Национальный банк не отказывается от проведения валютных интервенций, в отличие от банка Венгрии. В 2002 г. он по большей части покупал (см. рис. 8).



Источник: Национальный банк Чехии.

Рис. 8

В 2002 г. изменение цен по отношению декабря к декабрю составило лишь 0,6%, что ниже рамок запланированного коридора. Подобная ситуация наблюдается при по-

стоянном ослаблении денежной политики, выражающемся в постоянном снижении процентных ставок Национальным банком.

*Таблица 7*

**Процентные ставки по основным инструментам Национального банка Чехии в 2002 г.**

	«Репо» – депозит 14 дней	Дисконтная ставка – депозит O/N	Ломбардная ставка – кредит O/N
До 22.01.2002	4,75	3,75	5,75
с 22.01.2002	4,5	3,5	5,5
с 01.02.2002	4,25	3,25	5,25
с 26.04.2002	3,75	2,75	4,75
с 26.07.2002	3,0	2,0	4,0
с 01.11.2002	2,75	1,75	3,75

*Источник:* CNB.

Если говорить о некоторых институциональных моментах, то Национальный банк Чехии пользуется большой степенью независимости. В свете дискуссии вокруг Закона о ЦБ в России 2002 г. интересен следующий эпизод развития отношений в этой области в Чехии. В 2000 г. были внесены поправки в Закон о Национальном банке, вступившие в силу с 01.01.2001 г., в частности предусматривающие: 1) обязательное достижение договоренности с правительством по вопросам, касающимся установления инфляционных целевых ориентиров и режима валютного курса; 2) утверждение операционного и инвестиционного бюджета Национального банка Чехии в части, непосредственно не имеющей отношения к достижению целей денежной политики, парламентом. Уже 3.08.2001 г. поправки были признаны незаконными Конституционным судом, а в мае 2002 г. парламент восстановил status quo.

**Польша**

Что касается инфляции, то она устойчиво снижалась с 1990 г. (249,3%) вплоть до 1998 г. и впервые опустилась ниже двузначной отметки (8,6%). Однако после тенденция по снижению инфляции временно прекратилась, что выглядит достаточно парадоксальным результатом перехода на режим денежно-кредитной политики, который своей основной целью ставит достижение количественно определенных показателей инфляции.

*Таблица 7*

**Инфляционные ориентиры и их достижение в Польше в 1998–2002 гг.**

	1998	1999	2000	2001	2002
Целевой ориентир	-	6,6-7,8%	5,4-6,8%	6-8%	4-6%
ИПЦ (декабрь к декабрю)	8,6	9,8	8,5	3,6	0,8

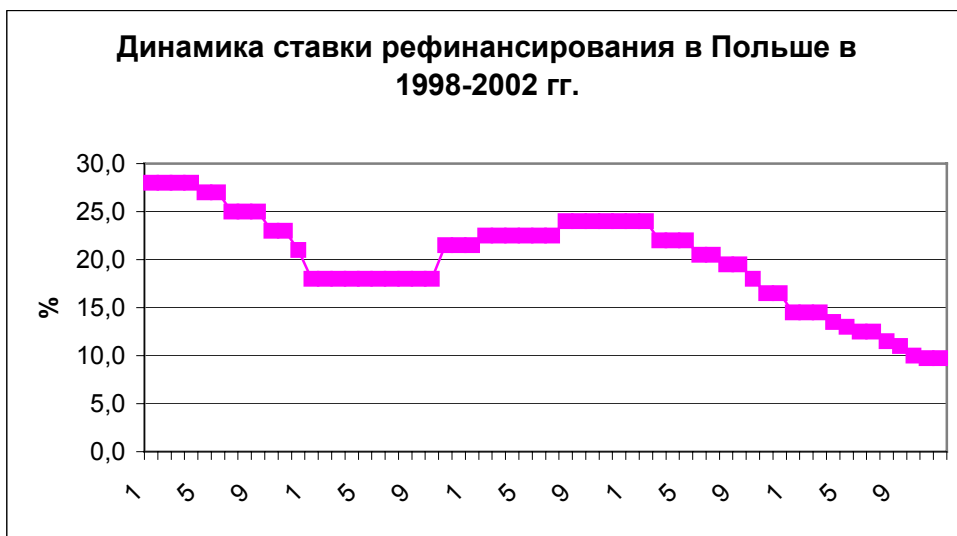
*Источник:* NBP.

В 2002 г. тенденция к понижению инфляции сохранялась. В декабре инфляция по отношению к соответствующему периоду 2001 г. составила 0,8%, по отношению к декабрю 2001 г., то есть итоговая инфляция за год оказалась ниже нижней границы намеченного коридора. Ситуация, как мы видим, несколько напоминает картину, которую



можно наблюдать в Чехии. Макроэкономические последствия подобного явления достаточно неоднозначны. По результатам 2001 г. отмечено существенное снижение темпов экономического роста (с 4,0% в 2000 г. до 1% в 2001 г.) и спад инвестиций (на 12%). Заодно вырос бюджетный дефицит. В этой связи необходимо отметить напряженную ситуацию во взаимоотношениях между Национальным банком и Правительством. В 2002 г., как и в предшествующем, Национальный банк выступил с открытой<sup>22</sup> критикой проекта бюджета, указывая на неправильную, по мнению Банка, расходную политику.

Что касается инструментов, то в условиях достижения низкой инфляции Национальный банк постепенно снижает уровень процентных ставок.



Источник: NBP.

Рис. 9

Что касается курса, то говорить о тенденциях здесь не приходится. Периоды удорожания сменяются периодами удешевления.

Источник: NBP.



<sup>22</sup> Opinion of the Monetary Policy Council on the project of the Act on the State Budget for the Year 2003. Warsaw, 3.10.2002.

*Рис. 10*

### *Таргетирование инфляции. Обобщение*

Режим получил развитие в наиболее крупных странах Восточной Европы после выхода их из режима фиксированного курса. Недолгая история показала, что в рамках этой формы денежно-кредитного регулирования вполне возможно осуществлять снижение инфляции. В Чехии и Польше не удалось соблюсти заявленный градуалистский подход в снижении инфляции. Негативная реакция показателей роста и бюджета говорит о том, что подобных «перегибов», заключающихся в выходе за нижние границы намеченного коридора, следовало бы избегать.

Режим инфляционного таргетирования предполагает плавающий курс. Динамика обменного курса в странах, внедривших этот режим, позволяет предположить вероятность необходимости выбора между стремлением девальвировать курс и снижать инфляцию. Номинальная ревальвация отчетливо наблюдалась в 2001–2002 гг. в Чехии и Венгрии.

Отказ от активного участия центрального банка от операций на валютном рынке предполагает повышенное внимание к инструментам денежного рынка. Более или менее успешно для этой цели используются процентные ставки. При этом необходимо отметить, что основным инструментом оказываются ставки по привлечению, а точнее, по краткосрочным депозитам центральных банков. Ставки межбанковского рынка при применяемой модели заключены в границы достаточно узкого коридора.

### **Неклассифицируемые режимы денежно-кредитной политики**

#### *Словения*

Программа стабилизации, с точки зрения быстрого радикального снижения уровня инфляции, в Словении была достаточно эффективной. При этом Словения оказалась одной из немногих стран с переходной экономикой, где борьба с инфляцией, основанная на таргетировании денежного предложения, оказалась успешной. Причины этого кроются, по-видимому, в сбалансированности государственного бюджета. Словения начала проводить стабилизационные мероприятия со сбалансированным бюджетом центрального правительства и профицитом консолидированного бюджета (1,22% ВВП в 1992 г.), который поддерживался вплоть до 1997 г.

*Таблица 9*

#### **Инфляция (ИПЦ декабрь к декабрю) в Словении в 1993–2001 гг. (%)**

1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
22,8	19,5	9,0	9,0	8,8	6,5	8,0	8,9	7,0	7,2

*Источник:* NSO.



Рассматривая результаты денежно-кредитной политики банка Словении с точки зрения снижения инфляции, можно констатировать отсутствие заметного прогресса с 1995 г. В 2001–2002 гг. инфляция снижалась очень слабо.

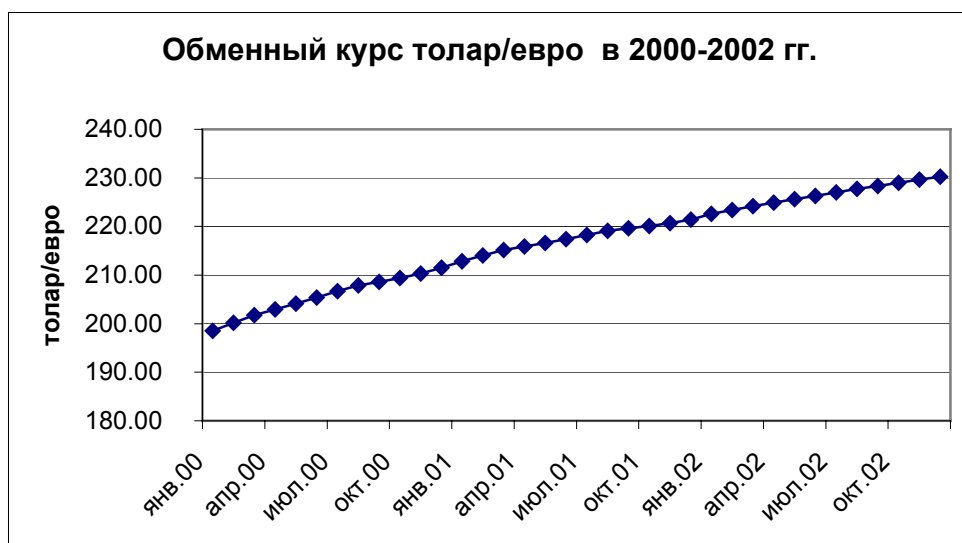


Источник: BoS.

Рис. 11

В мае 2002 г. Банк Словении пересмотрел свои инфляционные ориентиры на 2002 г. и повысил их с 5,8% до 7%<sup>23</sup>. При этом инфляционные тенденции объясняются Банком Словении экзогенными шоками, и вопрос об ужесточении денежной политики не был переведен в практическую плоскость в первой половине 2002 г. Плавная же девальвация толара не подвергается сомнению.

<sup>23</sup> Short term implementation of medium-term monetary policy framework of the Bank of Slovenia, May 2002.



Источник: VoS.

Рис. 12

Мы видим практическое отсутствие отклонений обменного курса от тренда. Таковую динамику тяжело назвать «плаванием», даже управляемым. Надо при этом заметить, что в 2002 г. отмечен существенный рост золотовалютных резервов Банка Словении. За первые 9 месяцев они выросли с 4188,4 млрд долларов до 5735,3 млрд, то есть на 37%. Внешне мы имеем здесь ситуацию, похожую на ту, что складывалась в Венгрии во время существования там системы «наклонного коридора». По-видимому, Словении все-таки придется определяться между достижением низкой инфляции и политической плавной девальвации.

### Хорватия

Национальный банк Хорватии был основан 21.12.1990 г. с момента введения Конституции. Югославский динар был заменен в конце 1991 г. хорватским динаром, который, в свою очередь, 30.05.1994 г. был заменен куной, являющейся национальной валютой Хорватии по сегодняшний день.

Хорватия является страной, где стабилизация основных макроэкономических индикаторов, прежде всего экономического роста и инфляции, произошла практически мгновенно. Хорошие показатели были достигнуты сразу после окончания военных действий.

Таблица 10

#### Инфляция (ИПЦ декабрь к декабрю) в Хорватии в 1993–2002 гг. (%)

1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1149,7	-3,0	3,7	3,4	3,8	5,4	4,4	7,4	2,6	2,3

Источник: CNB.

Банк Хорватии присутствует на валютном рынке и оказывает определенное воздействие на обменный курс, который в период с 1994 г. по настоящее время относительно стабилен. Минимальное (на конец месяца) значение куна/евро составляло в





промежуток с 01.1994 по 09.2002 – 7,73 куна/евро, максимальное – 6,59 куна/евро. Явного тренда нет, хотя есть определенная тенденция к удорожанию куны (см. *рис. 13*)



Источник: CNB.

*Рис. 13*

В связи с тем, что Хорватия известна как туристическая страна, имеют место достаточно сильные сезонные колебания, сглаживание которых является одной из задач Национального банка Хорватии. Рост куны, связанный с наплывом туристов, наблюдается в летний период.

Национальным банком активно используются и инструменты денежного рынка, включая операции с ценными бумагами, в основном, краткосрочными обязательствами самого Национального банка. Инструменты рефинансирования коммерческих банков приходится использовать не столько для макроэкономического регулирования, сколько для решения вопросов с ликвидностью проблемных банков. В I квартале 2002 г. Национальному банку пришлось решать проблемы с кризисом ликвидности у Rijeka Bank. Проблемы у банка возникли в результате ошибок и последующего ареста дилера банка. Кризис был разрешен путем выдачи существенных краткосрочных кредитов. Нормативы резервирования установлены на необычно высоком уровне, что, по-видимому, связано с неблагоприятными явлениями в банковской системе, которые были упомянуты выше. И по средствам в кунах, и по вкладам в иностранной валюте в 2002 г. действовал норматив 19%. Надо отметить также очень высокий уровень присутствия иностранной валюты в экономике. Если взять данные по августу 2002 г., то сумма наличности и вкладов в кунах составляла 41,2 млрд кун, в то время как объем депозитов, номинированных в иностранной валюте, составлял 71,6 млрд кун.

## Румыния

Румыния является страной, в которой результаты проведения денежно-кредитной политики, да и экономической вообще, можно отнести к одним из наихудших среди

стран Восточной Европы. Выход на экономический рост состоялся лишь в 2000 г. Говорить о снижении инфляции как о некой тенденции тоже можно, лишь начиная с 2000 г.

*Таблица 11*

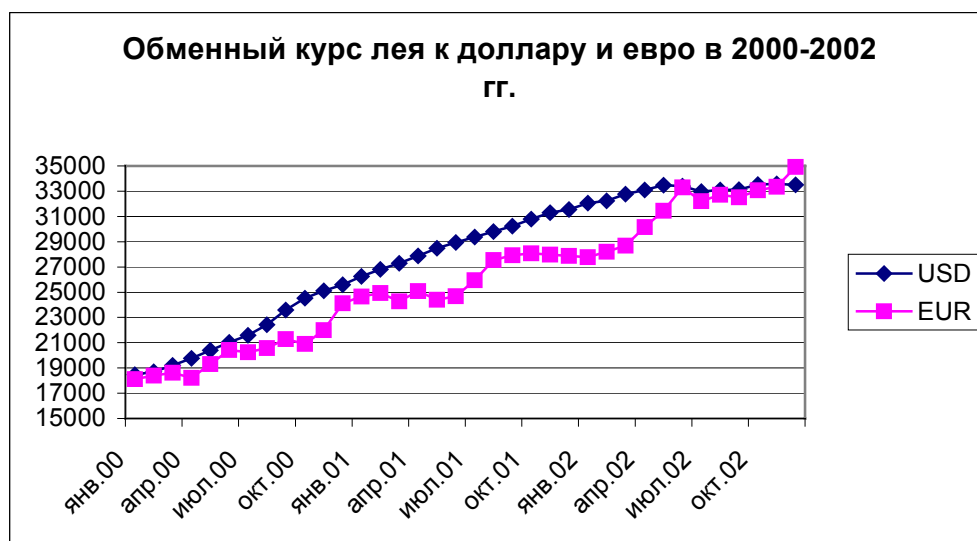
**Инфляция (ИПЦ декабрь к декабрю) в Румынии в 1996–2001 гг. (%)**

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
56,9	151,4	40,6	54,8	40,7	30,3	17,8

*Источник:* Национальный банк Румынии.

В декабре 2002 г. ИПЦ по отношению к декабрю 2001 г. составил 17,8%, то есть снижение инфляции продолжается. Среднесрочная стратегия экономического развития Румынии предполагает снижение инфляции на уровень ниже 10% к концу 2004 г.

Курсовую политику можно охарактеризовать как «управляемое плавание» – плавная девальвация при отсутствии эксплицитно заданных ориентиров. Обменный курс достаточно устойчив на протяжении достаточно длительного промежутка времени. При этом обращает на себя внимание то, что в отличие от большинства восточноевропейских экономик Румыния в своей курсовой политике больше ориентируется на доллар, чем на евро.



*Источник:* Национальный банк Румынии.

*Рис. 14*

Международные резервы Румынии в 2000–2002 г. демонстрируют существенный рост: на конец 1999 г. они составляли 3654 млн долларов США, на конец ноября 2002 г. – 8126 млн долларов. Подобное положение на валютном рынке при курсе на снижение инфляции ставит вопрос о необходимости проведения стерилизационных операций. Национальный банк в основном использует для этих целей депозитные операции, по которым поддерживаются достаточно высокие ставки. В конце 2002 г. они составляли около 20% годовых.



## Словакия

После ликвидации системы фиксированного курса в 1998 г. денежно-кредитную политику Словакии нельзя однозначно отнести к какому-то определенному режиму. В принципе, она является дискреционной с отдельными элементами денежного и инфляционного таргетирования. Ориентиры по инфляции в виде очищенного индекса ИПЦ (core inflation) и денежной массе Национальный банк устанавливает на год вперед. Операции на валютном рынке продолжают проводиться, хотя целью их провозглашается исключительно сглаживание чрезмерных колебаний. К серьезным интервенциям с этой целью Национальному банку пришлось прибегнуть в мае 1999 г.

Таблица 12

**Инфляция (ИПЦ декабрь к декабрю) в Словакии в 1995–2002 гг. (%)**

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
7,2	5,4	6,4	5,6	14,2	8,4	6,5	3,4

Источник: IMF и SOSR.

В 2002 г. инфляция снизилась по сравнению с предыдущим годом и составила 3,4%.

Словацкая крона остается достаточно устойчивой и после отмены валютного коридора. Прежде всего это относится к обменному курсу кроны по отношению к европейским валютам. При этом происходит некоторое номинальное удорожание. В 2001 г. крона выросла по отношению к евро с 43,94 крон/евро до 42,76 крон/евро. На 31.12.2002 г. курс составил 41,722 крон/евро.

Показатели денежного обращения Словакии во многом зависят от деятельности не только Национального банка, но и Правительства. Это относится и к уровню цен, и к состоянию платежного баланса, что, в свою очередь, является определяющим фактором изменения курса кроны и размера валютных резервов. Отсюда, по-видимому, и вытекает неспособность Национального банка на данном этапе экономических преобразований четко поставить свои цели и определить в каком-то законченном виде формы и методы проведения денежно-кредитной политики.

## Прочие страны. Обобщение

Страны, относящиеся к данной к группе, никак не могут быть отнесены к «неудачникам» в смысле состояния денежного обращения, за исключением Румынии. Однако здесь имеются определенные проблемы. Квазификсированный режим обменного курса в Словении, как мы видим, не обеспечивает последовательного снижения инфляции. И это с учетом того, что длительное время в Словении действовал достаточно закрытый режим капитального счета, предотвращающий приток капитала, который мог бы оказать серьезное инфляционное давление. Так называемая «боязнь плавания» (fear of floating – введено Calvo и Reinhart (2000)), достаточно характерная для переходных экономик, не исключая и Российскую Федерацию, здесь присутствует в чистом виде. Румыния тоже строит свою антиинфляционную политику на обменном курсе, но с учетом высоких, на общем фоне, темпов инфляции пока это, наверное, оправданно. Денежная политика в Словакии во многом зависит от Правительства и его ценовой политики, то есть здесь центральный банк просто не готов самостоятельно определиться с политическим курсом.

