Региональный общественный фонд
«Информатика для демократии»
(Фонд ИНДЕМ)

БИЗНЕС И КОРРУПЦИЯ: ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ 2006

АРЕНДА И ПОКУПКА НЕДВИЖИМОСТИ И ЗЕМЛИ ДЛЯ НУЖД МАЛОГО БИЗНЕСА

Краткая версия доклада

Москва
2006

Бизнес и коррупция: проблемы противодействия 2006. Аренда и покупка недвижимости и земли для нужд малого бизнеса. - М.: Фонд ИНДЕМ, 2006 - 57 с.

Проект "Бизнес и коррупция: проблемы противодействия 2006" посвящен противодействию коррупции в сфере взаимодействия малого бизнеса и чиновников по поводу аренды и покупки недвижимости и земли для нужд малого бизнеса.

Проект реализован при поддержке Центра международного частного предпринимательства (CIPE).

Если у Вас есть комментарии или предложения по тематике данного издания, либо Вы хотите подробнее ознакомиться с материалами этого и других проектов Фонда ИНДЕМ, заходите на наши сайты **www.indem.ru**, **www.anti-corr.ru** или пишите по адресу **fond@indem.ru**. Наш телефон/факс **+7 (495) 624-24-09**.

© Фонд ИНДЕМ, 2006

Содержание

1. Краткое введение 4
2. Основные результаты исследования 7
2.1. Нормативно-правовое регулирование 8
2.2. Общие проблемы взаимодействия бизнеса и власти 11
2.3. Организационные и процессуальные проблемы 15
3. Правовое регулирование: вопросы и ответы 21
4. Коррупционная среда российского бизнеса 39
4.1. Легальная и нелегальная экономика, теневой бизнес и его специфика 39
4.2. Коррупционный пресс власти 43
4.3. Коррупционное поведение предпринимателей: стимулы и препятствия 44
4.4. Различные виды коррупционных изъятий 45
4.5. Представления о коррупции и методах борьбы с ней 46
5. Рамочная антикоррупционная стратегия 48
5.1. Меры, корректирующие собственную практику ведения бизнеса предпринимателем 49
5.2. Меры, определяющие стратегию и содержание совместной деятельности предпринимателей 50
5.3. Меры макроуровня (политические и управленческие) 56

1. КРАТКОЕ ВВЕДЕНИЕ

Считается, что в конце 80-х в России пошли в бизнес весьма специфические типажи: бывшие "теневики", комсомольские активисты, просто люди с авантюрным складом характера. Наши многочисленные исследования показывают, что это далеко не так. Регулярно задавая нашим респондентам вопрос: "Как Вы пришли в бизнес?", мы постоянно убеждались в этом. Мы постоянно сталкивались с бывшими военными, людьми самых различных профессий. Это были люди активные и способные. Всех их объединяло, наряду с вполне оправданным стремлением обеспечить достаток себе и своей семье, желание самостоятельно делать свою жизнь, освободиться от государственных пут, навязчивых, глупых, часто аморальных и даже преступных. Убеждение "зарабатывать можно честно" было присуще очень многим. И многие на первых порах это демонстрировали, свободно реализуя и применяя свои профессиональные знания, энергию, неизвестно откуда взявшуюся предпринимательскую хватку.

Но потом все стало постепенно изменяться. Государство стало вновь приобретать монстрообразный облик, но с новыми отвратительными и агрессивными чертами. Если раньше советское государство любило и эксплуатировало клише "трудовой подвиг", то теперь ведение бизнеса превратилось в каждодневный подвиг выживания. Воздвигаемые административные барьеры со временем дополнялись государственным рэкетом и вымогательством чиновников. Новое законодательное поле вместо формирования условий для развития бизнеса открывало простор для его ограбления. Уважение к частной собственности, несвойственное, естественно, советскому массовому сознанию, не стало практикой власти.

Все это разочаровывало людей, пришедших в бизнес. Но в тоже время, они оказывались в ловушке новой сферы деятельности, не имея, как правило, возможности вернуться к прежнему образу жизни, да и не имея желания. Сформировавшаяся вокруг бизнеса агрессивная среда препятствовала его численному и качественному росту. В итоге малый бизнес так и не стал питательной средой для роста эффективной рыночной экономики.

Значит ли это, что положение безнадежно? Мы так не думаем. (В конце концов, девиз Фонда ИНДЕМ - "Решение есть всегда!"). Поэтому серия проектов, реализуемых в нашем Фонде, направлена на

изучение жизни российского бизнеса и разработку как методов выживания, так и рекомендаций по оздоровлению среды, в которой живет российский бизнес. Исследование, представленное в данном докладе, относится к этой серии.

Наши предшествующие изыскания позволили установить, что одной из наиболее болезненных проблем для малого и среднего бизнеса является проблема производственной недвижимости. Поэтому был проведен данный проект, целью которого стало исследование соответствующих проблем:

1) аренда производственных помещений;
2) покупка производственных помещений;
3) строительство производственных помещений;
4) аренда земли под производственные нужды;
5) покупка земли под производственные нужды.

По каждому из обозначенных направлений работа делилась следующие этапы:

- анализ существующего нормативно-правового регулирования (законы и подзаконные акты) взаимодействия предпринимателей и властей в соответствующих областях;
- анализ существующих практик взаимодействия предпринимателей и властей в соответствующих областях (метод - глубинные интервью и фокус-группы);
- разработка рекомендаций.

Кроме того, поскольку проблемы в сфере производственной недвижимости неотделимы от других проблем, в беседах с предпринимателями мы затрагивали и более общие вопросы, связанные с теневой экономикой и коррупцией.

В качестве "мишеней" мы избрали три региона: Москва, Волгоградская область, Смоленская область. Весь фронт работ и все используемые методы применялись именно в этих регионах. Наша работа велась в тесном сотрудничестве с предпринимателями. Помощь в реализации проекта оказывали Всероссийское общественное движение "За честный рынок" (Москва), ОПОРА России (Волгоград), Торгово-промышленная палата РФ (Волгоград), региональное отделение Национального антикоррупционного комитета (Смоленск). Работы проводились при поддержке Центра международного частного предпринимательства (США).

В проекте участвовали эксперты Фонда ИНДЕМ: Георгий Сатаров, Владимир Римский, Сергей Пархоменко, Константин Головщинский, Юрий Благовещенский, Николай Голышев, Евгения Шипова, Джошуа Макледер. Особая благодарность нашим региональным экспертам, юристам Ольге Валуйской (Юрикон-В, Волгоград) и Ларисе Мальцевой (Ав-тономная некоммерческая организация "Юридическая консультация №1", Смоленск).

Эта брошюра является краткой версией доклада по результатам социологического исследования, проведенного в рамках проекта. С полной версией доклада можно ознакомиться в соответствующей публикации, а здесь мы суммируем основные результаты проведенного исследования и выделим наиболее актуальные и требующие первоочередного решения проблемы. Участие предпринимателей в процессе урегулирования этих проблем призвано быть самым активным. Действительно, изменение ситуации в сфере аренды и покупки коммерческой недвижимости и земли важно и нужно, в первую очередь, самим предпринимателям. Поэтому, чтобы добиться значимых результатов, предпринимателям необходимо самим выступить в качестве инициаторов и основного субъекта реформирования. Чтобы такая деятельность предпринимателей была эффективной, необходимо объединение усилий предпринимателей на основе общей стратегии действий. В качестве такой стратегии представляется наиболее адекватной рамочная антикоррупционная стратегия, разработанная Фондом ИНДЕМ. Также будут рассмотрены некоторые наиболее актуальные вопросы правового регулирования правоотношений по поводу коммерческой недвижимости и земли (в основном эти вопросы были поставлены нашими респондентами-предпринимателями). Помимо этого, будут предложена оценка проблемы коррупции и теневого бизнеса в данной сфере, построенные на основе анализа информации, полученной из глубинных интервью.

2. ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

По результатам анализа российского законодательства и обработки материалов социологического исследования в московском, волгоградском и смоленском регионах представляется целесообразным обратить внимание на несколько проблемных сфер. Для преодоления проблем во взаимоотношениях малого бизнеса и государственных и муниципальных органов и организаций необходимо:

1) тщательно проанализировать действующее законодательство, регулирующее правоотношения по поводу покупки и аренды промышленных и торговых помещений, а также земли для них, на предмет пробелов и принципиальных изъянов; оценить соотношение и перспективы совершенствования нормативно-правового регулирования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях;

2) оценить специфику основных проблем, возникающих в процессе взаимодействия предпринимателей и чиновников по поводу аренды и покупки промышленных и торговых помещений, а также земли для них; такие проблемы имеют комплексную природу и требуют комплексного подхода, направленного как на совершенствование административных процедур, так и повышения контроля и прозрачности всего процесса;

3) проанализировать особенности основных административных процедур и системы информирования граждан о деятельности органов государственной и муниципальной власти по поводу аренды и покупки производственных и торговых помещений и земли.

Поскольку коррупция всегда является одним из следствий неэффективного государственного регулирования и администрирования, то совершенствование государственного регулирования и администрирования неизбежно становится частью антикоррупционной деятельности и сопряжено с противодействием коррупции. Одновременно дефекты управления экономикой приводят к вытеснению деловой активности в теневую сферу. Тем самым формируются системные взаимосвязи внутри треугольника: дефекты управления - теневая экономика - коррупция. Не удивительно, что попытки предпринимательского сообщества, направленные на помощь властям в деле усовершенствования управления нередко воспринимаются представителями власти как покушение на их "зону кормления".

Перед предпринимателями, намеревающимися принять активное участие в совершенствовании окружения и среды, в которой они ведут свой бизнес, в части в совершенствовании государственного и муниципального управления, неизбежно встают препятствия как внутреннего, так и внешнего характера. Для их преодоления, как показывает позитивный опыт предпринимателей в России, необходимо:

- преодолеть свои собственные предрассудки об "эффективности" коррупционных стратегий, поскольку такие стратегии могут быть эффективными только в краткосрочной перспективе;
- осознать, что коллективный поиск краткосрочных выгод от использования коррупции приводит к большим долгосрочным, стратегическим потерям;
- искать пути совместных действий по отказу от коррупционных методов;
- заключать альянсы с партнерами по совместным усилиям, направленным на выход из теневой зоны;
- искать коллективной поддержки и организовывать коллективные действия не тогда, когда проблемы уже возникли, а постоянно, как инструмент предотвращения проблем;
- добиваться продуманного принятия нормативных актов и стабилизации правоприменительной практики.

2.1. Нормативно-правовое регулирование

Анализ нормативно-правовой базы в сфере аренды/покупки недвижимости показал, что недостатки правового регулирования не является решающим фактором коррупции в данной области. Если говорить о влиянии "правового фактора" на объем коррупции, то это даже не столько содержание нормативных актов, сколько их множественность и запутанность. Это не означает, что юридические условия, призванные регулировать поведение участников на рынке производственной, торговой и иной коммерческой недвижимости, ничего не определяют или определяют весьма мало. Сделанный вывод означает лишь, что правовые регуляторы представляют собой дополнительный фактор, усиливающий (облегчающий) коррупционное поведение, но не определяющий его.

В связи с этим основные рекомендации по совершенствованию нормативно-правового регулирования в сфере имущественных отношений касаются изменения некоторых норм и подходов к регули-

рованию в ряде федеральных законодательных актов (кодексов) и возможных изменений в региональном законодательстве (по мере необходимости).

1. Гражданский кодекс РФ. В целом положения ГК РФ, регулирующие арендные отношения, не вызывают особых вопросов относительно коррупционной опасности. Однако, на наш взгляд, именно в универсальности регулирования отношений аренды в ГК РФ содержится огромная коррупционная опасность.

Исходя из презумпции коррупционного соблазна, представляется обоснованным отдельное регулирование арендных отношений, в которых объектом аренды является государственная или муниципальная собственность. Возможно, более конкретные нормы, регулирующие отношения аренды объектов недвижимого имущества, являющегося государственной или муниципальной собственности, должны содержаться в отдельном федеральном законе.

Необходимо законодательно закрепить подробные условия, при которых объект недвижимого имущества может сдаваться в аренду.

Необходимо законодательно определить конкретные условия для поиска арендатора. При наличии нескольких (более одного) претендентов должен объявляться конкурс. В зависимости от характера объекта, его месторасположения, окружающей среды и т.д. условия для победы в конкурсе должны быть разными.

Обязательным условием аренды для производственных или офисных помещений должна быть прозрачность всех этапов процесса аренды.

При сдаче в аренду объектов государственного или муниципального недвижимого имущества следует установить минимальный срок, на который это имущество сдается в аренду. На наш взгляд, этот срок не должен быть меньше трех лет. Но главное - законодательно предусмотреть легко проверяемые и конкретно сформулированные условия, при которых представитель государственного (муниципального) органа, заключивший договор аренды недвижимого имущества (арендодатель), вправе досрочно расторгнуть договор аренды либо отказать арендатору в заключении нового договора (продлении прежнего).

Целесообразно рассмотреть вопрос об использовании арендных отношений, где арендодателем выступает государственный (муниципальный) орган, не на основе договора, а на основе закона. Выигрыш будет в существенном сужении произвольного изменения условий аренды государственным и муниципальным собственником.

2. Градостроительный кодекс РФ. Градостроительный кодекс РФ предусматривает подготовку многих документов, причем дублирующих друг друга на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Для повышения качества нормативно-правового регулирования необходимо ликвидировать множественность документации по планировке. Целесообразно, чтобы эта документация сосредоточилась на муниципальном уровне. Будет лучше, если только городские власти будут устанавливать территориальное планирование, согласовывая это с региональной и федеральной властями.

В Кодексе нужно закрепить норму, регулирующую, на какой период действуют схемы территориального планирования.

3. Земельный кодекс РФ. Земельный кодекс РФ продолжил наметившиеся в ранее действовавшем законодательстве тенденции введения и развития оборота земельных участков. Однако многие нормы ЗК РФ, с одной стороны, страдают обилием отсылок к другим нормативно правовым актам, с другой стороны, содержат пробелы, которые на практике используются чиновниками в своих интересах.

Необходимо закрепить критерии, какими земельными участками орган местного самоуправления может распоряжаться, а какими нет.

В ст. 33 ЗК РФ нужно определить то, на основе чего определяются предельные (максимальные и минимальные) размеры предоставляемых земельных участков.

В ст. 39 ЗК РФ нужно определить основания и процедуру продления пользования или пожизненного наследуемого владения земельным участком лицами, не являющихся собственниками, при разрушении здания, строения, сооружения от пожара, стихийных бедствий, ветхости.

Необходимо определить орган, который относит земельные участки к числу делимых, а также определить критерии делимости.

Требуется оговорить возможность продления действия решения о предварительном согласовании места размещения объекта недвижимости.

4. Региональное законодательство. Необходимо покончить с множественностью региональных нормативных правовых актов, регулирующих сделки с недвижимостью (аренда, продажа, застройка и пр.).

Следует распространить право муниципальных органов регулировать вопросы продажи и аренды объектов недвижимости, принадлежащих частным лицам (как физическим, так и юридическим).

Другой проблемой является непрозрачность механизма определения стоимости продажи или предоставления в аренду недвижимости предпринимателям. Лишь в некоторых регионах (муниципалитетах) принята и используется методика определения арендной платы. Но и она требует существенного пересмотра. Как правило, ее строгое применение ведет к тому, что арендная плата за имущество, находящееся в областной собственностью, чрезвычайно высока. Необходимо в большей мере использовать возможности привлечения независимых оценщиков, работающих в соответствии с положениями Федерального закона "Об оценочной деятельности". В частности, необходимо проработать возможность и реализовать в пилотном режиме вариант возложения ответственности за определение арендной платы на независимых оценщиков. Необходимо ввести обязательность публикации результатов работы оценщиков.

2.2. Общие проблемы взаимодействия бизнеса и власти

Анализ взаимоотношений малого и среднего бизнеса с органами муниципальной власти и управления в сферах недвижимости и земельных отношений показывает, что принятие тех или иных законодательных норм не является решением сложных общественных и государственных проблем. В области недвижимости и регулирования земельных отношений законодательными нормами разного уровня определены очень многие методы и процедуры решений проблем. Но реально их решение производится практически повсеместно иначе, с применением тех или иных неформальных договорённостей и коррупционных соглашений.

В современной российской ситуации как вход на рынок, так и выход из него для малого и среднего бизнеса представляет существенные проблемы для него. Эти проблемы во многом создаются действиями администраций городов, районов, регионов и федеральных органов власти, поэтому они часто называются административными барьерами. К таким административным барьерам можно отнести:

- сложную и длительную процедуру регистрации бизнеса;
- необходимость лицензирования многих видов деятельности малого и среднего бизнеса;
- необходимость получения разрешений местных органов власти, даже при наличии лицензий на ведение соответствующих видов деятельности;

- постоянные проверки бизнеса различных контролирующих органов власти, которые не всегда предъявляют обоснованные претензии и заботятся чаще всего не о ликвидации выявленных проверками недостатков, а о получении неформальных вознаграждений за их сокрытие;

- сложную и запутанную налоговую систему, вследствие которой малому и среднему бизнесу сложно формировать бухгалтерскую отчётность о своей деятельности;

- сложную и запутанную систему статистической отчётности о деятельности малого и среднего бизнеса;

- неэффективность судебных процедур решений споров между бизнесами и между бизнесом и органами власти;

- сложную и требующую довольно существенных затрат для малого и среднего бизнеса систему легального прекращения ведения деятельности, вследствие чего в России очень много зарегистрированных, но не действующих частных бизнесов и многие другие.

Одним из самых значимых административных барьеров является проблема получения помещения, здания, сооружения в аренду или в собственность для ведения малого или среднего бизнеса. Только очень немногие виды бизнеса могут обойтись без решения этой проблемы. В частности, некоторые организации, занятые предоставлением компьютерных услуг, при небольшой численности работников могут осуществлять свою деятельность, не собирая их в одном помещении, а предлагая им работать, например, по месту их жительства. Не требует специального помещения и продажа продуктов питания, например, пирожков, приготовленных в домашних условиях. Но даже в этих случаях при развитии бизнеса ему потребуется какое-то офисное или производственное помещение. Следовательно, неэффективные решения проблем недвижимости и земельных отношений существенно препятствуют развитию и расширению деятельности частного бизнеса в России.

Федеральный законодатель в последние годы активно вводит элементы рынка в сферу недвижимости и земельных отношений. Руководителями федеральных, региональных и городских органов власти декларируется, что таким образом они содействуют развитию свободного рынка, ориентированного на предоставление услуг бизнесу по реальным ценам, свободной конкуренции на этом рынке, выявлению реальной стоимости земельных участков и объектов недвижимости, а вследствие этого - привлечению инвестиций, в том числе, и иностранных, в местные сообщества, в города и районы.

Анализ практики внедрения элементов рынка в сферу недвижимости и земельных отношений показывает, что декларируемые цели при этом не достигаются. В российских городах рыночные отношения в сфере недвижимости и участков земли опосредуются коррупционными практиками. В результате декларируемые нормы не действуют, они настолько искажаются коррупцией, что прямо препятствуют развитию бизнеса, в первую очередь, малого и среднего, снижают налоговые поступления в городские бюджеты, не способствуют существенному росту инвестиций в города. Кроме того, изменения в сфере отношений недвижимости и земельных отношений создало и пока только усиливает нестабильность взаимоотношений бизнеса и органов власти.

Ни один из интервьюируемых не отметил недостаточные объёмы строительства и ввода в эксплуатацию новых офисных, торговых и производственных зданий и сооружений как проблему, тем более, как существенную проблему ведения малого и среднего бизнеса. Но анализ проведённых интервью показывает, что решение именно этой проблемы могло бы существенно способствовать решению проблем недвижимости и земельных отношений, имеющихся у малого и среднего бизнеса. Одной из важнейших причин такого положения является то, что российское налоговое законодательство существенно снижает заинтересованность муниципальных органов власти в содействии развитию офисного и производственного строительства. Эти органы власти получают больше выгод при совершении земельных сделок. В частности, законодательно стимулируется приватизация муниципальных земельных участков, поскольку за них таким способом можно получить единовременную плату и впоследствии с приватизированных участков земли, на которых находятся производственные и инфраструктурные объекты, получать периодические выплаты в виде земельного налога в муниципальные бюджеты в размере не менее 1,5% их стоимости. По этой причине муниципальные власти заинтересованы в повышении стоимости участков земли, в продаже крупных таких участков, а не их частей и т.п.

Расширение объёмов и повышение качества предложения услуг на рынках недвижимости и участков земли, которые можно взять в аренду или приобрести в собственность, существенно снизило бы как цены на этих рынках, так и потребности органов власти в их регулировании. В результате недвижимость и земельные участки стали бы доступнее для использования малым и средним бизнесом. Но деятельность органов власти, государственного и муниципального управления в сфере недвижимости и земельных отношений, напротив, существенно осложняет получение прав собственности на земельные

участки для частного бизнеса, разрешений на строительство зданий и сооружений, вводит разнообразные дополнительные обременения для получения таких разрешений, нередко перекладывая на частный бизнес решения проблем, которыми должны были бы заниматься те или иные органы муниципального или государственного управления. Такая практика существенно затрудняет решение проблем рынка недвижимости и участков земли для частного бизнеса, формирует и поддерживает тенденции монополизации этих рынков частными бизнесами, приближёнными к тем или иным органам власти, а в результате снижает и возможности привлечения инвестиций в соответствующие регионы, города и районы.

Можно сделать вывод, что в России тактика и выполнение краткосрочных программ заменили стратегию перехода от социалистической системы владения и распределения недвижимости и участками земли к рыночным отношениям в этих сферах. Фактически, такая стратегия, как разработка важнейших направлений деятельности с учётом возможных рисков и действий по их снижению, а также угроз и системы противодействия им, в России отсутствует. Несистемное и нестратегическое развитие рынка недвижимости и участков земли приводит к расширению практики коррупции, в первую очередь, в получении в собственность и в распоряжении этими важнейшими для развития ресурсами страны. Системное решение этих проблем вряд ли возможно без разработки реальной долгосрочной стратегии развития отношений и рынков в сферах недвижимости и участков земли.

Реальное решение проблем сфер недвижимости и земельных отношений не может быть осуществлено без активного участия ассоциаций бизнеса, общественных и некоммерческих организаций, независимых экспертов, профессионалов и активных граждан в разработке соответствующей стратегии, конкретных мер, проектов и программ, а также в контроле их исполнения. Только такой постоянный и профессиональный контроль позволит более объективно устанавливать начальные цены при приватизации объектов недвижимости и участков земли, снизить возможности совершения монопольных сговоров при проведении аукционов и уровень коррупции на них.

2.3. Организационные и процессуальные проблемы

Все предприниматели сталкиваются с проблемами, связанными со спецификой административных процедур. В то же время, следует обозначить несколько причин, по которым не представляется возможным дать универсальную характеристику современным российским государственно-управленческим процедурам в области аренды и покупки торговых и производственных помещений и земли. Первой из них является отсутствие или низкая стандартизация государственных услуг. Высокая степень зависимости работы всего органа от личностных характеристик его руководства также имеет большое значение. Существуют значительные вариации по регионам в сопоставимых сферах деятельности, а также существенные нюансы в организации работы государственных органов и организаций в различных сферах деятельности.

Для оценки общей эффективности административно-управленческих процедур важны несколько ключевых моментов:

1) удобство организации работы органов власти - имеются в виду, в первую очередь, территориальная организация процесса и график работы;

2) сложность и эффективность самих административных процедур, с которыми приходится сталкиваться предпринимателям.

В настоящее время базовые принципы организации работы государственных и муниципальных органов являются проблемой для большинства предпринимателей, так как приводят к потерям времени, денег и сил. Разрозненные попытки реформирования не приносят значительных перемен.

Например, существует проблема разбросанности различных инстанций и нестыковки реальных графиков их работы. Так, принцип "одного окна", в его нынешней реализации не является универсальным решением проблемы. Реализация этой схемы в России сопряжена с определенными трудностями и недостатками, которые еще только предстоит преодолеть.

Чтобы повысить эффективность работы государственных и муниципальных органов, в первую очередь, необходимо обеспечить действительную, а не формальную реализацию этого принципа. Предприниматель на практике должен отдавать исходные документы в одно окно и больше не разрываться между инстанциями, что зачастую наблюдается в настоящее время. Во-вторых, должен быть обеспечен более высокий уровень информирования предпринимателей о подготовке и об оформлении документации для подачи в одно окно.

Способы и форматы ее оформления должны быть однозначными, чтобы упростить процесс подготовки бумаг и снизить вероятность ошибки, приводящей к возврату всего комплекта документов. В-третьих, важно последовательно внедрять более эффективные методы оформления и контроля правильности заполнения документации. В качестве примера можно привести разработку компьютерной программы заполнения налоговой декларации (хоть и не лишенную определенных недостатков и недоработок, но все же упрощающую процесс заполнения многостраничного документа). В-четвертых, для предпринимателя должны быть максимально прозрачны и понятны технология и критерии принятия решения по его обращению.

Фактически, это еще одна большая проблема российского государственного управления. В подавляющем большинстве случаев предприниматель, обращающийся по какому-либо вопросу в государственный орган, не имеет информации о том, каким образом будет рассматриваться его случай, как будет приниматься решение по его вопросу, от чего будет зависеть это решение. В результате люди начинают подозревать произвол чиновников даже там, где его изначально могло и не быть. Многие предприниматели жаловались на то, что негативные решения чиновников практически никогда не сопровождаются убедительной аргументацией. Формулировки специально подбираются обтекаемые и ни к чему не обязывающие, чтобы у предпринимателей не было возможности предъявить претензии.

Во многих случаях потом оказывается, что принятое чиновником решение является необоснованным или даже ошибочным. На этом этапе взаимодействия с государственными и муниципальными служащими возникает еще одна проблема, препятствующая нормальной работе бизнеса в России, - это отсутствие отлаженных и эффективных методов устранения сбоев и ошибок в работе административного аппарата. В качестве основных причин сложившейся ситуации можно назвать следующие:

1) низкая привлекательность многих должностей государственной службы для специалистов высокого класса (из-за низкой официальной зарплаты, низкой престижности, отсутствия творческого начала, монотонности и т.п.[1]);

2) высокая текучесть кадров во многих государственных органах, приводящая к невозможности сформировать устойчивый коллектив профессионалов;

[1] Российская коррупция: социологический анализ, 2001 и 2005 гг. Фонд ИНДЕМ. www.anti-corr.ru.

3) постоянные изменения законодательства, регулирующего деятельность тех или иных государственных органов, за которым часто не поспевают даже сами чиновники;

4) в некоторых случаях ошибки могут допускаться чиновниками осознанно в целях коррупционного давления на предпринимателей (тем не менее, не следует абсолютизировать этот аспект);

5) ориентация регламентации деятельности чиновников на стандартные или рутинные ситуации - если обстоятельства дела оказываются нестандартными, то чиновник теряется и не может самостоятельно предложить творческое решение проблемы.

Каким образом можно исправить ситуацию? К сожалению, действия в данном направлении не приводят в большинстве случаев к положительному результату. Так, начальство чиновника-нарушителя обычно заступается за своего подчиненного. Обращение в суд тоже является ненадежным инструментом противодействия бюрократическому произволу: суд очень часто становится на сторону чиновника исключительно из "государственнических" побуждений, а не из соображений законности и справедливости. Единственным способом отчасти упростить борьбу и повысить вероятность успешного ее исхода является объединение предпринимателей в ассоциации, создание коллективных организаций для отстаивания своих интересов законными методами. Подробнее о возможных методах и перспективах этого пути будет сказано в соответствующем разделе текста.

Также огромной проблемой для предпринимательской деятельности является затягивание процесса прохождения административных процедур документами по оформлению земли и заключению договоров на аренду государственного имущества. Длительность процесса обуславливается следующими факторами.

В соответствие с областными законами, регулирующими сферу аренды областного имущества компетенция по принятию многих решений в области аренды областного имущества закреплена за правительством. В связи с этим процедура не является оптимальной, так как требует согласования чуть ли не на уровне коллегиального органа государственного управления (правительства) области.

Административная процедура предоставления имущества в аренду содержит значительное число избыточных административных действий. Так, заключение договора об аренде областного имущества с Министерством промышленности и природных ресурсов Челябинской области возможно только на основании распоряжения руководителя министерства, что является избыточным, но обуславливает серьезные временные затраты.

Неоптимизированная процедура делает нецелесообразным и экономически неэффективным проведение конкурсов на предоставление имущества в аренду. Конкурс на проведение аренды является обязательной процедурой в силу требований областного закона. В то же время, сложившийся уровень арендной платы таков, что потенциальным арендодателям невыгодно проведение конкурса. С одной стороны, это происходит в связи с тем, что существующая методика определения арендной платы содержит положения, которые приводят к необъективному расчету арендной платы, которая во многих случаях оказывается выше рыночной.

Еще одной проблемой, коренящейся в технологической отсталости органов исполнительной власти является невыгодность государственной регистрации договора аренды в связи с высокими издержками обращения к регистрационной системе Российской Федерации. Так как обращение за госрегистрацией договора является подчас очень обременительным, арендодатель предлагает заключать договор на одиннадцать месяцев и ежегодно продлевать его действие (обязательной регистрации подлежат только договоры сроком действия более года). Это приводит к повышению зависимости арендатора от арендодателя, запредельным показателя хозяйственного риска.

Для решения проблем в сфере оборота недвижимости с участием органов исполнительной власти, необходимо:

- децентрализовать центры принятия решения по аренде областного государственного имущества, в том числе, в отношении предоставления областного имущества в аренду;
- четко определить порядок продления договора аренды имущества (так как большинство обращений идет именно по продлению договора аренды), и, прежде всего, прописать критерии продления договора аренды;
- устранить ряд избыточных административных действий в процедуре предоставления областного имущества в аренду;
- повысить стимулы обращения к регистрационным органам за счет существенной оптимизации их работы (в том числе, с помощью подписания соответствующих соглашений между органами исполнительной власти в сфере развития малого бизнеса и территориальными органами Росрегистрации).

Отсутствие или ограниченный доступ к официальной информации по аренде и покупке государственной или муниципальной недвижимости является еще одной проблемой для предпринимателей. Трудности в этой сфере можно разделить на три группы.

Во-первых, информация о свободных помещениях и площадках под застройку. Отсутствие таких сведений означает, что потенциальные арендаторы не информированы о возможностях в получении имущества в аренду. Это приводит к недоиспользованию областного (муниципального) имущества и непоступлению соответствующих платежей в бюджет. Это также ведет к росту оборотов посреднического рынка, росту транзакционных издержек, которые предприниматели несут при взаимодействии с соответствующими подразделениями областного (муниципального) правительства. Соответственно, упрощение доступа к таким сведениям и повышение их качества позволяет существенно снизить потери предпринимателей.

Второй тип информации - это информация о процедуре обращения в орган исполнительной власти соответствующего уровня. Результатом информационного вакуума является активная деятельность посреднических фирм, которые выступают в роли классических "черных посредников", продающих государственные услуги, обычно предоставляющиеся бесплатно.

Третий тип информации, дефицит которой приводит к существенным проблемам и росту коррупции, содержит сведения о порядке управления контрактом на аренду имущества, после того как он заключен между предпринимателем и органом региональной или муниципальной власти. Сюда относится информация о порядке заключения контракта и его исполнения.

Для того чтобы создать полноценную инфраструктуру информирования о недвижимости, на уровне региона необходимо:

- Во-первых, провести опережающую инвентаризацию недвижимого имущества на территории субъекта Российской Федерации, чтобы создать полный репозиторий информации об объектах землеустройства и землепользователях, иной недвижимости всех форм собственности на территории региона. Последующее открытие такой информации, например, за счет обеспечения регламентированного доступа к нему с помощью коллективных сетей общего пользования автоматически решит проблему информирования предпринимателей о свободных земельных участках, офисных помещениях, доступных для купли-продажи или аренды.

- Во-вторых, разместить информацию о процедурах получения в аренду недвижимости (всех форм собственности) на информационных стендах органов исполнительной власти, в коллективных сетях общего пользования, в виде брошюр и буклетов органов исполнительной власти. При этом информация о порядке получения иму-

щества находящегося в государственной (муниципальной) собственности должна размещаться в виде стандартов государственных (муниципальных) услуг, представляющих собой обязательные для исполнения правила, устанавливающие в интересах получателя государственной услуги требования к оказанию государственной услуги, включающие характеристики процесса, формы, содержания и результата оказания данной государственной услуги.

Надо отметить, что деятельность по стандартизации государственных услуг в сфере предоставления недвижимости уже началась в рамках проведения административной реформы на региональном уровне. В целом ряде субъектов Российской Федерации планируется оптимизировать процедуру предоставления государственного имущества в аренду и принять соответствующие стандарты государственных услуг, а в последующем - перейти к оптимизации процедур такого рода на муниципальном уровне.

Еще один чрезвычайно коррумпированный механизм, который также часто воспринимается как норма, - это различные посредники, помогающие предпринимателям решать проблемы с недвижимостью и землей.

Посредничество как таковое не является чем-то предосудительным. Однако в существующей практике посредники чаще всего совместно с чиновниками почти полностью перекрывают прямые пути решения проблем. Из-за этого их деятельность напрямую сказывается на общей эффективности административных процедур.

Для снижения актуальности этой проблемы, безусловно, необходимо предпринять ряд мер. В первую очередь, требуется регламентация сферы деятельности посредников. Необходимо четко закрепить, в каких случаях посредничество может существовать, а в каких - нет. Также требуется определить порядок предоставления посреднических услуг. В настоящее время эта сфера деятельности недостаточно открыта и прозрачна. Также неясен формат и содержание взаимодействия посредников с органами власти. Необходимо с одной стороны исключить возможное давление чиновников на посредников с целью подчинения, а с другой - по возможности заблокировать возможные попытки посредников войти в сговор с чиновниками с целью извлечения незаконной прибыли. Кроме того, требуется четко закрепить правила доступа к информации о деятельности посредников.

3. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ: ВОПРОСЫ И ОТВЕТЫ

Настоящий раздел составлен в форме ответов на вопросы правового регулирования сделок с недвижимостью, которые в наибольшей степени интересуют бизнесменов и экспертов (вопросы были выявлены, в основном, в рамках глубинных интервью).

Какова налоговая база местных бюджетов в связи с размещением на их территории объектов недвижимости, в том числе земель? Как распределяются налоги от использования и приватизации объектов недвижимости?

1. В соответствии со ст. 51 ФЗ *"Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ* доходы от использования и приватизации муниципального имущества поступают в местные бюджеты.

Это подтверждается и ст. 7 ФЗ *"О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации" от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ*, где в подп.1 и 2 п.3 к собственным доходам местных бюджетов относятся и доходы от приватизации и реализации муниципального имущества, а также не менее 10 процентов доходов от приватизации государственного имущества, находящегося на территории муниципального образования, проводимой в соответствии с государственной программой приватизации.

2. Что касается налогов в этой сфере, то, в соответствии со ст. 15 *Налогового кодекса РФ, часть первая от 31 июля 1998 года № 146-ФЗ,* к местным налогам относятся всего два: 1) **земельный налог** и 2) **налог на имущество физических лиц**.

При этом в *Налоговом кодексе РФ, часть вторая от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ* урегулированы почти все элементы, необходимые для установления земельного налога (глава 31), т.е. местным властям остается достаточно маленькое поле самостоятельности. В частности, местные власти вправе определять налоговые ставки (правда, в пределах, установленных данной главой), порядок и сроки уплаты налога.

Налоговые ставки земельного налога не могут превышать (ст. 394):

1) 0,3 процента в отношении земельных участков:

- отнесенных к землям сельскохозяйственного назначения или к землям в составе зон сельскохозяйственного использования в поселениях и используемых для сельскохозяйственного производства;

- занятых жилищным фондом и объектами инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса (за исключением доли в праве на земельный участок, приходящейся на объект, не относящийся к жилищному фонду и к объектам инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса) или предоставленных для жилищного строительства;

- предоставленных для личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества или животноводства;

2) 1,5 процента в отношении прочих земельных участков.

Пояснение: в соответствии со ст. 53 Налогового кодекса РФ (Ч. 1), налоговая база представляет собой стоимостную, физическую или иную характеристики объекта налогообложения. А налоговая ставка представляет собой величину налоговых начислений на единицу измерения налоговой базы.

3. В то же время в местные бюджеты зачисляются определенные доли налогов, устанавливаемых **вышестоящими уровнями власти**.

Так, согласно ст. 61 *Бюджетного кодекса РФ от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ*, в бюджеты поселений зачисляются налоговые доходы от следующих **федеральных** налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

- налога на доходы физических лиц - по нормативу 10%;

- единого сельскохозяйственного налога - по нормативу 30%;

- налоговые доходы **от федеральных и (или) региональных** налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, по нормативам отчислений, установленным органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Кроме этого, в бюджеты поселений, городских округов до разграничения государственной собственности на землю поступают *доходы от продажи и передачи в аренду находящихся в государственной собственности земельных участков*, расположенных в границах поселений, городских округов и предназначенных для целей жилищного строительства, по нормативу 100%.

В бюджеты муниципальных районов до разграничения государственной собственности на землю поступают *доходы от продажи и передачи в аренду находящихся в государственной собственности земельных участков*, расположенных на межселенных территориях и предназначенных для целей жилищного строительства, по нормативу 100% (ст. 62 Бюджетного кодекса РФ).

4. **Налоги на объекты недвижимости**, в т.ч. производственные, офисные и иные здания и сооружения, являются **региональными налогами**. В ст. 14 Налогового кодекса РФ (Ч.1) данный налог назван **налогом на имущество организаций**, поскольку объектом налогообложения по этому налогу в ст.374 Налогового кодекса (Ч. 2) для российских организаций "признается движимое и **недвижимое имущество** (включая имущество, переданное во временное владение, пользование, распоряжение или доверительное управление, внесенное в совместную деятельность), учитываемое на балансе в качестве объектов основных средств в соответствии с установленным порядком ведения бухгалтерского учета". При этом даже частично эти налоги не перечисляются в муниципальные бюджеты.

***

Таким образом:

1. Налоговые источники местных (муниципальных бюджетов) весьма маленькие.

2. Местные власти не очень заинтересованы в развитии производственного строительства. Им гораздо выгоднее вступать в земельные сделки. Причем законодательно стимулируется именно приватизация земельных участков, т.к., во-первых, за это можно получить единовременную плату, а , во-вторых, с приватизированных земель (под производственными и инфраструктурными объектами) в виде земельного налога в местный бюджет поступает не менее 1,5% их стоимости. Другое дело, как оценивается стоимость земель.

Сложившаяся практика такова, что мэры многих городов с начала 2006 года подняли стоимость аренды муниципальной недвижимости в несколько раз (в некоторых случаях в десятки раз). Таким образом, они вынуждают предпринимателей выкупать помещения в свою собственность. Но продажа производится на аукционах, поэтому бывший арендатор в очень редких случаях может эту собственность приобрести, поскольку никаких преимуществ при проведении аукциона он не имеет, а на аукционах нарушаются правила свободной конкуренции. При этом и оплачивать аренду по

повышенной стоимости он зачастую тоже не может. Существуют ли какие-то законодательные ограничения размеров и темпов роста стоимости аренды недвижимости в городах или хотя бы рекомендации по определению стоимости аренды недвижимости?

1. Что касается преимущественного права арендатора на приобретение недвижимого имущества, ранее арендованного им, то различными нормативно-правовыми актами предусмотрено такое право лишь при новом заключении договора аренды.

Правда, *примерный договор аренды земельных долей при множественности лиц на стороне арендодателей, утв. Председателем Роскомзема 16 мая 1996 г.*, предусматривает преимущественное право выкупа земли арендатором. Но там сказано: "при прочих равных условиях". А таких условий не может быть на аукционе. Само понятие "аукциона" предполагает, что ничьего преимущественного права быть не может.

Возможен и другой вариант, предусмотренный ст. 624 Гражданского кодекса РФ (Ч. 1), где сказано, что "в законе или договоре аренды может быть предусмотрено, что арендованное имущество переходит в собственность арендатора по истечении срока аренды или до его истечения при условии внесения арендатором всей обусловленной договором выкупной цены". Но это - исключительные случаи, а не массовая практика.

2. Законодательных ограничений размеров арендной платы и темпов их роста не существует. Вообще, согласно ст. 654 ГК РФ, договор аренды здания или сооружения является именно договором, т.е. и размер устанавливается договорным (рыночным) путем. Единственно, что в этой статье сказано о размере арендной платы, так это то, что "установленная в договоре аренды здания или сооружения плата за пользование зданием или сооружением включает плату за пользование земельным участком, на котором оно расположено, или передаваемой вместе с ним соответствующей частью участка, если иное не предусмотрено законом или договором", а также что "в случаях, когда плата за аренду здания или сооружения установлена в договоре на единицу площади здания (сооружения) или иного показателя его размера, арендная плата определяется исходя из фактического размера переданного арендатору здания или сооружения". Как видим, все это не ограничения. Аналогичные нормы о размере арендной платы содержатся и в Земельном кодексе РФ. Так, в соответствии с ч. 4 ст. 22 ЗК РФ, "размер арендной платы определяется договором аренды. Общие начала определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собст-

венности, **могут быть установлены Правительством Российской Федерации**". Но Правительство таких "общих начал" не установило.

В то же время давно были приняты ведомственные акты, которые в рекомендательном порядке позволяют определить размеры арендной платы. К ним относятся, например, *Методика по определению уровня арендной платы за нежилые здания (помещения), утв. Приказом Министерства архитектуры, строительства и жилищно-коммунального хозяйства России от 14 сентября 1992 г. № 209*, в которой содержится формула, позволяющая определить размер арендной платы и *Порядок расчета годовой арендной платы за временное владение и пользование находящимися в федеральной собственности нежилыми помещениями в зданиях, расположенных на территории города Москвы, утв. Распоряжением Министерства имущественных отношений РФ от 28 мая 2001 г. № 1461-р.*

Что касается Методики, то, видимо, в силу ее давности (хотя она не отменена) и к тому же рекомендательного характера, к ней сейчас не обращаются. Да и вряд ли кто-то сейчас контролирует исполнение этого акта. А Порядок расчета относится к объектам, находящимся в федеральной собственности. Так что и здесь нет ограничителя для местных властей. Возможно, субъекты Федерации издают подобные акты, но это нам неизвестно.

Разумеется, что мы имеем дело с произволом монополиста. С другой стороны, местные власти можно понять: они хотят получить максимум средств от приватизации объектов городской недвижимости. Другое дело, все ли эти суммы пойдут в местный бюджет. Гарантий тут нет.

В современной практике органы муниципальной власти многих городов выставляют участки земли и недвижимость на продажу в течение короткого периода времени, не позволяя малому и среднему бизнесу собрать деньги для участия в соответствующих аукционах и т.п. В результате расширяется практика коррупции, участки земли и недвижимость собираются в руках монополистов, которые затем по много более высоким ценам сдают их в аренду и т.п.

Заставляют ли нормы Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления" распродавать органам муниципальной власти принадлежащую им собственность, прежде всего, участки земли и недвижимость? Какова полная совокупность таких норм? Каковы сроки распродажи этой собственности? Обязаны ли органы муниципальной власти осуществить такую распродажу быстро?

1. Как уже сказано выше, федеральное (прежде всего, налоговое) законодательство стимулирует органы местного самоуправления к приватизации земель и других объектов недвижимости. А ФЗ *"Об общих принципах организации местного самоуправления"* прямо предписывает (подп. 4 п. 8 ст. 85), органам местного самоуправления до **1 января 2009 года** осуществлять в порядке, предусмотренном законодательством о приватизации, отчуждение или производить перепрофилирование муниципального имущества, находящегося в муниципальной собственности на 1 января 2006 года, не соответствующего требованиям статьи 50 данного Федерального закона и не переданного в федеральную собственность.

Что же установлено статьей 50? В ней сначала установлены общие принципы. Соответственно, в п.1 говорится, что в собственности муниципальных образований может находиться:

1) имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения;

2) имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления;

3) имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования;

4) объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) независимо от категории их историко-культурного значения в случае, если такие объекты необходимы для осуществления полномочий органов местного самоуправления, а также в иных случаях, установленных федеральным законом;

5) имущество, необходимое для осуществления полномочий, право осуществления которых предоставлено органам местного самоуправления федеральными законами.

Затем перечисляются объекты, которые могут находится в собственности поселений и муниципальных районов. Что же касается городских округов (а этот вид муниципального образования означает город, не находящийся в подчинении муниципального района), то они могут иметь в собственности объекты и поселенческого, и районного уровней. Если выбрать из перечня только объекты недвижимости, в муниципальной собственности должны остаться, в частности:

- имущество, предназначенное для электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом, для освещения улиц населенных пунктов поселения;

- автомобильные дороги общего пользования, мосты и иные транспортные инженерные сооружения, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения;

- жилищный фонд социального использования для обеспечения малоимущих граждан, проживающих в поселении и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями на условиях договора социального найма;

- имущество, предназначенное для организации досуга и обеспечения жителей услугами организаций культуры;

- объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) независимо от категории их историко-культурного значения в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- имущество, предназначенное для развития физической культуры и массового спорта;

- имущество, предназначенное для организации благоустройства и озеленения, в том числе для обустройства мест общего пользования и мест массового отдыха населения;

- имущество, включая земельные участки, предназначенные для организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения;

- земельные участки, отнесенные к муниципальной собственности в соответствии с федеральными законами;

- обособленные водные объекты на территории поселения;

- леса, расположенные в границах населенных пунктов поселения;

- имущество, предназначенное для создания, развития и обеспечения охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения;

- имущество, предназначенное для обеспечения общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также предоставления дополнительного образования и организации отдыха детей в каникулярное время;

- имущество, предназначенное для оказания на территории муниципального района скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), первичной медико-санитарной помощи в

амбулаторно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов;

- имущество, предназначенное для утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов.

В случаях возникновения у муниципальных образований права собственности на имущество, **не предназначенное** для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений либо не относящееся к видам имущества, перечисленным выше, указанное имущество подлежит перепрофилированию (изменению целевого назначения имущества) **либо отчуждению**. Порядок и сроки отчуждения такого имущества устанавливаются федеральным законом.

Таким образом, у местных властей есть еще почти три года для того, чтобы перепрофилировать, передать в федеральную собственность или продать те объекты, которые не подпадают под перечень ст. 50.

2. Основной и наиболее полный акт, устанавливающий порядок приватизации, ФЗ *"О приватизации государственного и муниципального имущества" от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ*.

Во-первых, в ст.10 говорится, что обязательно проводится **планирование приватизации**. Это означает, что местные власти должны не только составить программу приватизации, но и широко объявить о ней.

Ст. 15 данного Закона подробно закрепляет порядок информирования. Так, в ней, в частности, говорится:

"1. Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества, отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества за прошедший год, а также решения об условиях приватизации государственного или муниципального имущества подлежат опубликованию в установленном порядке в официальных изданиях.

2. Информационное сообщение о продаже государственного или муниципального имущества подлежит опубликованию в средствах массовой информации, определенных соответственно Правительством Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления.

3. Информационное сообщение о продаже государственного или муниципального имущества должно быть опубликовано не менее чем за тридцать дней до дня осуществления продажи указанного имущества, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом.

4. Обязательному опубликованию в информационном сообщении о продаже государственного и муниципального имущества подлежат следующие сведения, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом:

- *наименование государственного органа или органа местного самоуправления, принявших решение об условиях приватизации имущества, реквизиты указанного решения;*
- *наименование имущества и иные данные, позволяющие его индивидуализировать (характеристика имущества);*
- *способ приватизации;*
- *начальная цена;*
- *форма подачи предложений о цене;*
- *условия и сроки платежа, необходимые реквизиты счетов;*
- *порядок, место, даты начала и окончания подачи заявок (предложений);*
- *исчерпывающий перечень представляемых покупателями документов и требования к их оформлению;*
- *срок заключения договора купли-продажи;*
- *порядок ознакомления покупателей с иной информацией, в том числе с актом инвентаризации, условиями договора купли-продажи;*
- *ограничения участия отдельных категорий физических и юридических лиц в приватизации имущества;*
- *иные указанные в настоящем Федеральном законе сведения, а также сведения, перечень которых устанавливается соответственно Правительством Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления.*

При продаже государственного или муниципального имущества на аукционе, специализированном аукционе или конкурсе также указываются:

- *порядок определения победителей;*

• *размер, срок и порядок внесения задатка, необходимые реквизиты счетов;*

• *место и срок подведения итогов;*

• *условия конкурса (при продаже государственного или муниципального имущества на конкурсе);*

• *форма бланка заявки (при продаже акций на специализированном аукционе)".*

Во-вторых, должна быть установлена **нормативная цена** подлежащего приватизации муниципального имущества (ст. 12 ФЗ о приватизации). Причем устанавливается она в соответствии с *Правилами определения нормативной цены подлежащего приватизации государственного или муниципального имущества, утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2006 г. № 87.*

В-третьих, в соответствии с гл. IV ФЗ о приватизации, местные власти должны определить, каким способом будет приватизировано муниципальное имущество. Эта глава предусматривает такие виды приватизации:

- продажа государственного или муниципального имущества на аукционе;

- продажа акций открытых акционерных обществ на специализированном аукционе;

- продажа государственного или муниципального имущества на конкурсе;

- продажа акций открытых акционерных обществ через организатора торговли на рынке ценных бумаг;

- продажа государственного или муниципального имущества посредством публичного предложения;

- продажа государственного или муниципального имущества без объявления цены;

- внесение государственного или муниципального имущества в качестве вклада в уставные капиталы открытых акционерных обществ;

- продажа акций открытого акционерного общества по результатам доверительного управления.

В настоящий период переходные нормы не применяются на практике, органы власти и управления имеют возможность выбирать, какие процедуры использовать - административные или рыночные - в своих интересах. Эта ситуация во многом способствует расширению практик коррупции в распределении участков земли и недвижимости, в их продажах через аукционы, в предоставлении и пролонгации прав аренды и т.п.

Существуют ли законодательные нормы, определяющие переход от контроля участков земли и недвижимости органами государственной и муниципальной власти к их распределению с помощью рыночных процедур?

Закон говорит о необходимости приватизации муниципальной собственности, не предназначенной для решения местных вопросов. Приватизация - по определению рыночная процедура. Другое дело, что приватизация может осуществляться по знакомству, с использованием родственных отношений или коррупционных практик. Но это уже - не предмет регулирования законодательства о приватизации.

В настоящий период аукционы часто проводятся при минимальном информировании представителей бизнеса, цены на аукционых определяются чиновниками в соответствии с их интересами и не соответствуют рыночным, практически все аукционы сопровождаются монопольными сговорами. При этом муниципальные администрации утверждают, что аукционы проводятся в точном соответствии с нормами российского законодательства. Какие законодательные нормы определяют правила подготовки и проведения аукционов по продаже участков земли и недвижимости? Каковы требования по информированию бизнеса о таких аукционах? Каковы методы определения цен на таких аукционах? Как нужно предотвращать возникновение монопольных сговоров?

1. Общие правила организации и проведения любых торгов в форме аукционов и конкурсов содержатся в Гражданском кодексе РФ (Ч. 1). Так, в соответствии со ст.448 ГК РФ, если иное не предусмотрено законом, извещение о проведении торгов должно быть сделано организатором не менее чем за тридцать дней до их проведения. Извещение должно содержать во всяком случае сведения о времени, месте и форме торгов, их предмете и порядке проведения, в том числе об оформлении участия в торгах, определении лица, выигравшего торги, а также сведения о начальной цене.

Если этот порядок нарушен, то в соответствии со ст. 449 ГК РФ, торги, проведенные с нарушением правил, установленных законом, могут быть признаны судом недействительными по иску заинтересованного лица. А признание торгов недействительными влечет недействительность договора, заключенного с лицом, выигравшим торги.

Кроме этого, обязанность информировать широкий круг граждан предусматривает и упомянутый выше ФЗ о приватизации. Мы уже цитировали его статью 15. Кроме этого, порядок организации и проведения аукционов, в т.ч. по продаже объектов недвижимости, определяет ст.18 того же Закона.

2. Специальных методов определения начальной цены при проведении аукционов по продаже муниципального имущества не существует. Сам аукцион - составная часть рыночных отношений. В то же время ФЗ о приватизации (ст.12) гласит, что начальная цена приватизируемого муниципального имущества устанавливается на основании отчета об оценке муниципального имущества, составленного в соответствии с законодательством Российской Федерации об оценочной деятельности.

В свою очередь, основным тут является *ФЗ "Об оценочной деятельности в Российской Федерации" от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ*, который предполагает наличие института независимого оценщика (ст. 16) и государственный контроль за оценочной деятельностью (ст. 18). То, насколько этот институт действует на практике, является предметом отдельного исследования.

3. Выявить монопольный сговор не представляется возможным. За это может последовать даже уголовное наказание (ст.178 УК РФ "Недопущение, ограничение или устранение конкуренции"). Доказать факт сговора редко представляется возможным.

Вообще названные проблемы вряд ли могут быть решены одним только законодательным регулированием. Без общественного контроля за властями разных уровней любые здравые законодательные запреты и ограничения почти ничего не стоят.

В сложившейся практике бизнес, который нередко арендовал участок земли и недвижимость на ней, с трудом собирает деньги на их выкуп, а потом не имеет средств для реализации обременений, типа проведения ремонта, осуществления пристроек и т.п. В результате многие бизнесмены отказываются от участия в аукционах, не пытаются приобретать участки земли и недвижимость в собствен-

ность. В результате усиливается монополизм на рынке земли и недвижимости, а малый и средний бизнес существенно ограничен в возможностях своего развития.

Насколько законными являются обременения при продаже участков землепользования и недвижимости в собственность, которую осуществляют органы муниципальной власти?

Данная проблема регулируется, прежде всего, ст. 31 ФЗ о приватизации, которая так и называется "Обременения приватизируемого государственного или муниципального имущества". Однако данный Закон устанавливает ограниченные виды ограничений. Он называет среди них только:

1) обязанность использовать приобретенное в порядке приватизации государственное или муниципальное имущество по определенному назначению, в том числе объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения;

2) обязанность содержать имущество, не включенное в состав приватизированного имущественного комплекса унитарного предприятия и связанное по своим техническим характеристикам, месту нахождения (для объектов недвижимости), назначению с приватизированным имуществом, - обязанность содержать объекты гражданской обороны, объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения, имущество мобилизационного назначения;

3) иные обязанности, предусмотренные федеральным законом или в установленном им порядке.

Кроме этого, обременением считается публичный сервитут, т.е. обязанность собственника допускать ограниченное использование приватизированного государственного или муниципального имущества (в том числе земельных участков и других объектов недвижимости) иными лицами, а именно:

- обеспечивать беспрепятственный доступ, проход, проезд;
- обеспечивать возможность размещения межевых, геодезических и иных знаков;
- обеспечивать возможность прокладки и использования линий электропередачи, связи и трубопроводов, систем водоснабжения, канализации и мелиорации.

Других обременений ФЗ о приватизации не предусматривает, однако, его норма "об иных обязанностях, предусмотренных федеральным законом или в установленном им порядке" делает перечень обременений весьма широким. Это, к сожалению, обычный прием нашего законодателя, благодаря которому граждане и предприниматели

могут столкнуться с неожиданностями, которые воспрепятствуют реализации их прав.

В настоящий период практика бизнеса такова, что информацию о свободных участках земель под застройку предприниматели получают с большим трудом и почти исключительно с помощью неформальных связей. Органы власти и управления имеют возможности практически полностью перекрывать доступ к такой информации для заинтересованных бизнесменов, "не ассоциированных" с этими органами.

Каковы законодательные нормы, определяющие возможности для бизнеса знать, а обязанности для органов власти и управления предоставлять информацию о проведении аукционов по продаже участков земли и недвижимости?

Как уже говорилось, в соответствии с Гражданским кодексом, а также ФЗ о приватизации, информация об аукционах и шире - о приватизируемых объектах - должна быть полной и заблаговременной. Другое дело, что формально эта информация может появиться в каком-нибудь малотиражном издании, а будет считаться, что граждане с нею ознакомлены. К сожалению, сам ФЗ о приватизации подталкивает к этому, говоря в ст. 15, что информационное сообщение о продаже государственного или муниципального имущества подлежит опубликованию в средствах массовой информации, определенных... органами местного самоуправления.

В сложившейся практике договоры сроком на 1 год не обязательно регистрировать, а уведомление о желании продлить их действие нужно предоставлять за месяц до окончания срока их действия. В результате бизнесменам часто отказывают в продлении действия договоров аренды, поскольку они забывают о необходимости сделать такое уведомление вовремя. Существуют ли законодательные нормы, определяющие требования к договорам об аренде объектов недвижимости малым и средним бизнесом? Каковы нормы пролонгации действия таких договоров? Насколько существенным является срок такого уведомления? Должен или нет быть зарегистрирован договор аренды?

1. Специальных норм, посвященных требованиям о сроках, предъявляемым к договорам об аренде объектов недвижимости, к тому же именно представителями малого и среднего бизнеса, на федеральном уровне не существует.

2. Если говорить конкретно о продлении договоров аренды, то тут действуют правила, установленные Гражданским кодексом РФ (ч. 2). Так, ст. 610 гласит (ее стоит процитировать полностью):

"1. Договор аренды заключается на срок, определенный договором.

2. Если срок аренды в договоре не определен, договор аренды считается заключенным ***на неопределенный срок****.*

В этом случае каждая из сторон вправе в любое время отказаться от договора, предупредив об этом другую сторону за один месяц, а ***при аренде недвижимого имущества за три месяца****. Законом или договором может быть установлен иной срок для предупреждения о прекращении договора аренды, заключенного на неопределенный срок.*

3. Законом могут устанавливаться максимальные (предельные) сроки договора для отдельных видов аренды, а также для аренды отдельных видов имущества. В этих случаях, если срок аренды в договоре не определен и ни одна из сторон не отказалась от договора до истечения предельного срока, установленного законом, договор по истечении предельного срока прекращается.

Договор аренды, заключенный на срок, превышающий установленный законом предельный срок, считается заключенным на срок, равный предельному".

В то же время существует преимущественное право арендатора на заключение договора аренды на новый срок. Об этом гласит ст. 621 ГК РФ:

"1. Если иное не предусмотрено законом или договором аренды, арендатор, надлежащим образом исполнявший свои обязанности, по истечении срока договора имеет при прочих равных условиях ***преимущественное перед другими лицами право на заключение договора аренды на новый срок****. Арендатор* ***обязан письменно уведомить арендодателя о желании заключить такой договор в срок, указанный в договоре аренды, а если в договоре такой срок не указан, в разумный срок*** *до окончания действия договора.*

При заключении договора аренды на новый срок условия договора могут быть изменены по соглашению сторон.

Если арендодатель отказал арендатору в заключении договора на новый срок, но в течение года со дня истечения срока договора с ним заключил договор аренды с другим лицом, арендатор вправе по своему выбору потребовать в суде перевода на себя прав и обязанностей по заключенному договору и возмещения убытков, причиненных отказом возобновить с ним договор аренды, либо только возмещения таких убытков.

2. Если арендатор продолжает пользоваться имуществом после истечения срока договора при отсутствии возражений со стороны арендодателя, договор считается возобновленным на тех же условиях на неопределенный срок (статья 610)".

Таким образом, проблема в том, как составляются договоры об аренде. Вот тут возможны злоупотребления, поскольку власти имеют все возможности ставить потенциальных арендаторов в кабальные условия.

3. О регистрации договоров об аренде говорит ст. 609 *ГК РФ*:

"1. Договор аренды *на срок более года*, а если хотя бы одной из сторон договора является *юридическое лицо, независимо от срока*, должен быть заключен *в письменной форме*.

2. ***Договор аренды недвижимого имущества подлежит государственной регистрации***, если иное не установлено законом".

О том же говорит ст. 26 ФЗ *"О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ*:

"1. Государственная регистрация аренды недвижимого имущества проводится посредством государственной регистрации договора аренды этого недвижимого имущества.

С заявлением о государственной регистрации договора аренды недвижимого имущества может обратиться одна из сторон договора аренды недвижимого имущества.

2. Если в аренду сдается земельный участок (участок недр) или часть его, к договору аренды, представляемому на государственную регистрацию прав, прилагается кадастровый план земельного участка с указанием его части, сдаваемой в аренду.

3. В том случае, если в аренду сдаются здание, сооружение, помещения в них или части помещений, к договору аренды недвижимого имущества, представляемому на государственную регистрацию прав, прилагаются поэтажные планы здания, сооружения, на которых обозначаются сдаваемые в аренду помещения с указанием размера арендуемой площади. Договор аренды помещения или части помещения регистрируется как обременение прав арендодателя соответствующего помещения (части помещения)".

Практика такова, что "красную линию" органы муниципальной власти проводят нередко так, что здания и сооружения одних предпринимателей не выходят за нее, а других - выходят, что приводит к

необходимости ликвидировать строения. Но, по утверждениям бизнесменов, такая линия проводится часто произвольно, специально, чтобы дать преимущества одним и ущемить других.

Какими законодательными нормами определяется на улицах города "красная линия"?

Все отношения, связанные с установлением "красной линии" и соответствующего правового режима, регулируются *Градостроительным кодексом РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ.*

В соответствии с п. 11 ст. 1 *Градостроительного кодекса РФ*, "красные линии - это линии, которые обозначают существующие, планируемые (изменяемые, вновь образуемые) границы территорий общего пользования, границы земельных участков, на которых расположены линии электропередачи, линии связи (в том числе линейно-кабельные сооружения), трубопроводы, автомобильные дороги, железнодорожные линии и другие подобные сооружения.

Но вот что интересно. При градостроительном зонировании, т.е. установлении ***территориальных зон*** (жилые, общественно-деловые, производственные зоны, зоны инженерной и транспортной инфраструктур, зоны сельскохозяйственного использования, зоны рекреационного назначения, зоны особо охраняемых территорий, зоны специального назначения, зоны размещения военных объектов и иные виды территориальных зон), границы таких зон могут устанавливаться по:

1) линиям магистралей, улиц, проездов, разделяющим транспортные потоки противоположных направлений;

2) *красным линиям*;

3) границам земельных участков;

4) границам населенных пунктов в пределах муниципальных образований;

5) границам муниципальных образований, в том числе границам внутригородских территорий городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга;

6) естественным границам природных объектов;

7) *иным границам* (ч. 2 ст. 34).

Таким образом, действительно местные власти могут провести "красную линию", а могут и не проводить, точнее, не учитывать ее.

"Красные линии" применяются также при проектировании ***планировки территории*** (ч. 3 ст. 42). Такие проекты составляются в целях обеспечения устойчивого развития территорий, выделения

элементов планировочной структуры (кварталов, микрорайонов, иных элементов), установления границ земельных участков, на которых расположены объекты капитального строительства, границ земельных участков, предназначенных для строительства и размещения линейных объектов. Здесь уже "красная линия" обязательна, причем ее нужно обосновать.

Третий случай применения категории "красных линий" - ***межевание территории*** (ч. 5 ст. 43).

"1. Подготовка проектов межевания территорий осуществляется ***применительно к застроенным и подлежащим застройке территориям****, расположенным в границах элементов планировочной структуры, установленных проектами планировки территорий.*

2. Подготовка проектов межевания застроенных территорий осуществляется ***в целях установления границ застроенных земельных участков и границ незастроенных земельных участков****. Подготовка проектов межевания подлежащих застройке территорий осуществляется в целях установления границ незастроенных земельных участков, планируемых для предоставления физическим и юридическим лицам для строительства, а также границ земельных участков, предназначенных для размещения объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения.*

3. Подготовка проектов межевания территорий осуществляется ***в составе проектов планировки территорий или в виде отдельного документа****".*

Проект межевания территории включает в себя чертежи межевания территории, на которых отображаются в том числе и "красные линии", утвержденные в составе проекта планировки территории.

В настоящий период бизнес чаще всего не может узнать, где и в какие сроки будет осуществляться строительство на территориях городов. Поэтому не может прогнозировать, сумеет ли он в ближайшем будущем продолжать арендовать недвижимость. На практике нередко его заставляют отказаться от продолжения действия договоров аренды под предлогом того, что по генеральному или перспективному плану развития города эта территория должна использоваться иначе. Но при заключении договора аренды такого рода информация бизнесу не сообщается.

Каковы законодательные нормы, определяющие режим секретности планов перспективного развития городов?

Это также определяется *Градостроительным кодексом РФ*. В нем, в частности, есть глава 7 "Информационное обеспечение градостроительной деятельности". Но нормы этой главы довольно расплывчаты.

К сожалению, четкие обязанности по информированию граждан не содержатся и в ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

В целом вопросы прозрачности разных стадий планирования развития городов - это вопросы общей ответственности органов местного самоуправления перед жителями. Если нет реального механизма такой ответственности, бессмысленно уповать и на законодательные нормы.

4. КОРРУПЦИОННАЯ СРЕДА РОССИЙСКОГО БИЗНЕСА

Проблема производственной недвижимости не является изолированной, но, безусловно, зависит от общей институциональной и социальной среды, в которой функционирует российский бизнес. Поэтому в интервью с нашими респондентами обсуждались и вопросы этой среды. Ее главные аспекты - вытеснение бизнеса в теневую сферу и коррупционный пресс. Ниже представлено краткое изложение анализа результатов интервью в этой их части.

4.1. Легальная и нелегальная экономика, теневой бизнес и его специфика

По результатам интервью может быть выделен следующий перечень основных факторов, способствующих вытеснению бизнеса в тень:

- недоверие к государству;
- постоянные изменения правил и законов;
- неэффективное государственное регулирование;
- налоговое бремя;
- теневые поставки;
- дорогие кредиты;
- низкое качество муниципальных услуг по обслуживанию арендуемых помещений;
- необходимость иметь теневой бюджет на выплату взяток.

Кроме того, устанавливается перечень факторов, облегчающих возможность ведения теневого бизнеса:

- пробелы налогового законодательства и возможности, предоставляемые им;
- коррумпированность чиновников;
- позитивные социальные и политические эффекты теневой экономики;
- неэффективность административных и институциональных установлений.

Бизнес вынужден концентрироваться на краткосрочных стратегиях (жить одним днем), поскольку существует нестабильность и непредсказуемость правил игры. Теневой доход рассматривается как своего рода страховой фонд от этой непредсказуемости. Свистопляска фиксируется предпринимателями на всех уровнях: федеральное законодательство, региональное, муниципальные нормативные акты, подзаконные акты различного уровня и различных ведомств. Причем нередко предприниматели признают, что при стабильных правилах можно было бы выплачивать и нынешние, кажущиеся обременительными налоги. Здесь важным фактором выступает невозможность долгосрочного планирования.

Тот факт, что первый год малый бизнес с трудом выходит на рубеж рентабельности, подталкивает к идее налоговых каникул на первый год работы. В связи с этим, конечно, возникает возражение, что это может использоваться махинаторами (схемы открытия-закрытия). Но это может быть компенсировано предоставлением бизнес-ассоциациям права составлять и изменять списки льготников.

Можно прийти к заключению, что власть постоянно жертвует долгосрочными интересами, возможностями развития бизнеса и, следовательно, надежным увеличением пополнения бюджета ради решения краткосрочных задач "латания бюджетных дыр"; и всегда за счет предпринимателей. Любые дополнительные поборы (повышения цен за стоянки, рост стоимости аренды и т.п.) возникают неожиданно, без консультаций с предпринимателями, без серьезного анализа баланса доходов и потерь, возникающих из-за ущемления бизнеса. Все это также вносит вклад в нестабильность правил игры и в вытеснение бизнеса в тень. Некоторые респонденты выдвигают гипотезу, согласно которой постоянная смена правил игры - это целенаправленная стратегия власти (необязательно сознательно инициированная, но, скорее всего, сознательно используемая).

Еще одним фактором выхода в тень является недоверие к государству. Предприниматели боятся показывать легальный рост оборотов, эффективности и т.п., полагая, что это подтолкнет государство пересмотреть налоговое законодательство. Упрощенные системы налогообложения в этой связи сознательно эксплуатируются бизнесом.

Вытеснение в тень может возникать в результате политики власти, даже когда последняя движима благими намерениями, например, в контексте государственного регулирования цен на пассажирские перевозки (иногда государство занижает цены до такой степени, что легальная деятельность в этой сфере становится невыгодной). Получается порочный круг, в котором заинтересованными соучастниками являются как предприниматели, так и власть. Предприниматели получают возможность неограниченно уходить в тень и увеличивать свой теневой доход. Поскольку существенная часть этого порочного теневого круга находится в тени от граждан, власть получает возможность необоснованной саморекламы как пекущейся о народном благе, удерживая экономически необоснованные цены. Ясно, что альтернативной стратегией властей могли бы стать льготы перевозчикам при создании конкуренции между ними, что подталкивало бы их к снижению цен на перевозки при сохранении рентабельности.

Взаимосвязь между политикой властей, с одной стороны, и теневой экономикой, коррупцией, с другой, постоянно проявляется в интервью с предпринимателями. Здесь связь двунаправленная, обеспечивающая как позитивные, так и негативные эффекты. В частности, многие респонденты довольно оправдано говорят, что вмененный налог исключает для них понятие тени. Но при этом многие сознаются, что укрывают существенную часть зарплаты. Одни говорят, что показывают не всех работников. Другие признаются, что не показывают налоговым органам часть зарплаты работников. Однако нет понимания, что тем самым предприниматели снижают кредитоспособность работника и уменьшают его будущую пенсию. Это подталкивает к идее перехода на нормальный подоходный налог, уплачиваемый гражданами.

Предприниматели в интервью дают и другие примеры того, что развитие нормальных рыночных институтов способствует снижению тени, преступности и коррупции. Например, развитие страхования делает малоактульным всевозможный криминальный бизнес, основанный на угоне машин. Но этот же пример автострахования дает пример того, как плохо подготовленное внедрение института влечет одновременно негативные эффекты - махинации со страховками.

Одна из форм теневых затрат, связанных с главной темой нашего исследования, - обслуживание помещений - возникает из-за плохой работы муниципальных служб. Предприниматель осуществляет официальные платежи, но из-за халтуры муниципальных служб вынужден, помимо этого, нанимать "левые" бригады для выполнения тех же работ.

Очевидно, что вытеснение в тень стимулируется не только действиями властей, но и особенностями нашей экономики. Например, дорогие кредиты заставляют предпринимателей из малого бизнеса оформлять кредиты на физические лица. Последующее использование этих денег в бизнесе влечет использование серых схем.

В процессе проведения интервью не раз возникали мотивы взаимосвязи теневой экономики и коррупции, взяточничества. Некоторые респонденты утверждают, что коррупционные выплаты идут исключительно из теневого оборота и, более того, теневой оборот необходим, чтобы выплачивать взятки.

Конечно, нельзя сбрасывать со счета возможные позитивные эффекты теневой экономики: удешевление товаров и услуг, сохранение возможности вести бизнес, а значит - занятость, доходы населения, поддержка покупательной способности. Но при этом не анализируются негативные эффекты, которые нужно сопоставлять с позитивными. К негативным эффектам следует отнести сокращение бюджетных доходов и коррупцию, которая неизбежно сопровождает теневую экономическую деятельность. Очевидно, что теневая экономика и коррупция не просто взаимосвязаны, но образуют своеобразный контур с положительной обратной связью, взаимно усиливая друг друга. Есть основания предполагать, что по этой причине теневая экономика не может быть стабильной частью экономики в целом. Она разрастается, снижая эффективность экономики в целом.

4.2. Коррупционный пресс власти

Описывая барьеры, создаваемые властями и коррупционные поборы, респонденты были весьма откровенны, оперировали как фактами, так и числовыми оценками. Это вообще свойственно представителям малого бизнеса, которые крайне редко используют коррупцию как активную стратегию развития бизнеса, а потому обычно (и оправданно) воспринимают себя как жертву коррупции.

Повсеместная и общая оценка ситуации: "**Хочешь решить вопрос - неси впереди себя деньги**". Крайне отрицательно оценивается динамика. Типичные оценки объемов коррупционных выплат в сфере недвижимости при решении таких проблем, как получение аренды или разрешения на строительство, колеблются в пределах от одной пятой до одной трети легальной стоимости. Однако есть свидетельства того, что неформальные выплаты за аренду превосходят легальную стоимость. Конкретный пример, указывающий на масштаб поборов: за возможность аренды подвала в обычном районе областного города площадью 40 кв. м. требовали взятку в размере 30 тыс. долларов. На улаживание текущих вопросов с чиновниками уходит минимум десять процентов времени. Совокупность требований невыполнима. Поэтому каждый проход инспектора какого-либо ведомства по нескольким фирмам всегда заканчивается успешно, с добычей.

Краткосрочные интересы наполнения бюджета, в том числе - с помощью вымогательства муниципальных чиновников на нужды города, вступают в противоречие с долгосрочными стратегическими интересами развития предпринимательства на благо города. Во многом причины такого положения вещей коренятся в уродливой налоговой системе, обкрадывающей муниципальные бюджеты.

В целом, как свидетельствуют интервью, поборы стали жестче и масштабнее, а непредсказуемость действий властей рушат планы бизнеса и приводят к банкротствам.

Не функционируют предусмотренные Конституцией и законами инструменты правовой защиты предпринимателей.

В дополнение ко всему, не работают какие-либо каналы апелляции. Более того, они сами коррумпированы. Контрольные органы вместе с прокуратурой и судами образуют нередко монолитную корпорацию, объединенную круговой порукой как круговой обороной. Пробить ее, как свидетельствуют респонденты, очень трудно.

Скептически относятся предприниматели к возможности защиты своих интересов в судах.

4.3. Коррупционное поведение предпринимателей: стимулы и препятствия

Коррупционная среда, в которой существует бизнес, потребность выживать в ней могут подталкивать предпринимателей к двум типам стратегий: коррупционной и некоррупционной. Можно предположить, что выбор между ними зависит от различных факторов, начиная с этических принципов и заканчивая трезвым расчетом: сопоставлением издержек и приобретений при выборе каждой из стратегий. Кроме того, на выбор стратегий влияют внешние обстоятельства. Комплекс проблем этого круга также затрагивался в наших интервью.

Предприниматели охотно обсуждали факторы, способствующие отказу от коррупционных практик, указывая, прежде всего, на следующие:

- формирование правосознания в среди предпринимателей;
- сильное и справедливое государство;
- правоохранительные органы, которые могут защитить и в которые можно обратиться;
- наличие некоррупционных путей решения проблем (это подталкивает к идее демонополизации государственных функций);
- непротиворечивое и выполнимое законодательство;
- изменение стиля работы контролирующих органов: помогать предпринимателям, а не изыскивать слабые стороны;
- уверенность предпринимателей, что их налоги идут на защиту их прав;
- ликвидация собственной юридической безграмотности, грамотное и постоянное использование услуг юристов.

Что касается выбора между стратегиями - "давать" или "не давать" - предприниматели отмечают наличие барьера между двумя стратегиями: после того, как начал "давать", отказаться от этого крайне трудно. Но если остановится, то есть риск потерять бизнес (из-за вынужденного повышения цен и снижения норм прибыли). Поэтому каждый находит свой способ приспособления к агрессивной окружающей среде. Последние несколько лет весьма популярной является стратегия поиска постоянного "партнерства" с чиновником как форма решения проблем и коррупции. Но есть и другие варианты приспособления. Например - четко знать закон, требовать его исполнения от представителей проверяющих органов.

4.4. Различные виды коррупционных изъятий

В данном разделе обсуждаются проблемы вымогательства со стороны власти без ответных обязательств.

Во-первых, получило большое распространение вымогательство "на нужды города (общества, органа власти...)". Предприниматели нередко говорят, что эти выплаты не сопровождаются какими-либо ответными выгодами (услугами, преференциями и т.п.). Обычно предприниматели говорят (возможно, в порядке самоутешения), что они и так были бы рады жертвовать, главное - быть уверенными, что деньги должны идти именно тем, кто в них нуждается. Некоторые, действительно, помогают ветеранам, детским домам и т.п. В любом случае, размывается грань между пожертвованием и вымогательством.

Во-вторых, малый бизнес свидетельствует, что прямое вымогательство взяток "за право жить" их минует. Они относят их к обременениям среднего и крупного бизнеса. Рассказывая о других, они отмечают, что таким поборам подвергается динамично развивающийся успешный бизнес. Кроме того, указывают на случаи, когда эти поборы приводили к сворачиванию бизнеса.

В-третьих, представителей малого бизнеса жалуются, что терпят вымогательства в виде систематических поборов, форма которых зависит от вида их бизнеса: если предприниматель держит стоянку, то на бесплатное пользование ей будут претендовать милиционеры, налоговики, пожарники, если продовольственный магазин - те же представители власти заставят предпринимателя поставить продукты питания и напитки "просто так", к какому-либо событию и т.п. Такая практика должна оцениваться как злоупотребление служебными полномочиями.

Наконец, существует практика привлечения в качестве "партнеров" тех или иных должностных лиц. Плата за такое партнерство компенсируется предпринимателю уменьшением рисков бюрократического давления: "партнер" берет на себя решение круга проблем, которые могут возникать у бизнеса по инициативе органов власти. Здесь снова идет речь о злоупотреблении служебным положением и незаконном ведении бизнеса со стороны должностного лица.

4.5. Представления о коррупции и методах борьбы с ней

В этой сфере предприниматели характеризуются крайней поляризацией. С одной стороны, наличествуют интереснейшие наблюдения о природе и причинах появления коррупции. С другой - весьма "дремучее" понимание явления даже в части его частного проявления - взятки.

Некоторые респонденты приводят важные соображения, касающиеся отрицательных эффектов прихода бизнеса во власть, способствующих росту коррупции. Первое - во власть приходят типичные российские бизнесмены, со своими "скелетами в шкафу". Поэтому, будучи, к примеру, депутатами, они не могут занимать достаточно самостоятельную позицию, оппонировать исполнительной власти. Второе - занимая место в исполнительной власти, они начинают рассматривать свою власть как новый вид бизнеса и стремятся, естественно, максимизировать свою прибыль. Третье - в силу бездействия наших законов, подавляющее число предпринимателей во власти продолжают заниматься своим бизнесом и используют свой властный ресурс в интересах своего бизнеса. Указанному положению дел способствует то обстоятельство, что отсутствуют партии, отвечающие за выдвижение своих ставленников и сами контролирующие их. Предприниматели приходят во власть, минуя партии, либо используя деньги, либо используя административный ресурс. В обоих случаях используются дефекты выборной практики. Однако некоторые считают, что во власть приходят не настоящие бизнесмены, а только те, кто никогда не работал по-настоящему и не знает, как вести собственное дело.

Среди факторов, способствующих коррупции, на которые указывают респонденты, наблюдаются следующие:

- бесконтрольность;
- безнаказанность;
- особенности менталитета;
- затруднение выхода на рынок новых фирм, что приводит к снижению конкуренции;
- негодные законы и иные нормативные акты;
- круговая порука чиновников разных ведомств (покрывают и поддерживают друг друга);
- отсутствие парламентского контроля над использованием бюджетных средств на уровне региона.

Что касается понимания коррупции и взяточничества, то респонденты не всегда склонны рассматривать в качестве взятки их неформальные выплаты чиновникам, если эти выплаты стимулируют штатную, законную деятельность чиновников. Иными словами, "смазывание бюрократической машины" в законных интересах бизнеса не трактуется как коррупция.

Это понимание согласуется с явно зауженным определением коррупции, которое было дано одним из респондентов (цитируется по смыслу): *коррупция - это действия чиновника по созданию искусственных проблем для предпринимателей с целью их последующего решения за деньги* или *взятка - это когда в ответ на неформальную выплату ничего не сделано для предпринимателя*.

При обсуждении путей ограничения коррупции чаще всего встречаются следующие предложения:

- любые вопросы о пожертвованиях должны решаться властями через ассоциации бизнеса и только через них;
- стабильность правил игры;
- наличие полной информации о решениях власти и ее собственности (площадях);
- упрощение административных процедур;
- сокращение сроков рассмотрения документов;
- введение разумных регламентов работы административных органов;
- ужесточить наказание за коррупцию вплоть до смертной казни;
- воспитывать нормальное правосознание, начиная с дошкольного возраста;
- делегировать во власть предпринимателей;
- ввести нормальный рынок недвижимости;
- изменить межбюджетные отношения в сторону муниципальных;
- расширять общественный и депутатский контроль над исполнительной властью;
- резкое упрощение налоговой системы;
- совершенствование судебной системы;
- сокращение государственных функций;
- создание снизу самостоятельных ассоциаций бизнеса;
- создание внутрикорпоративных третейских судов для разрешения конфликтов между предпринимателями.

В дополнении к этому предлагается ввести аннулирование сделок и контрактов, осуществленных в результате коррупционных действий с соответствующими потерями для сторон и наказывать чиновников за сознательное сокрытие информации о производственной недвижимости.

Между тем, по поводу возможности ограничения коррупции появляются и абсолютно безысходно пессимистические оценки: сложившуюся ситуацию никакими способами нельзя изменить. Очень противоречивы суждения респондентов в отношении возможностей ассоциаций предпринимателей в сфере защиты их интересов и ограничения коррупции. Столь же противоречивы оценки действующих ассоциаций, включая ОПОРу и региональные торгово-промышленные палаты. Спектр оценок простирается от сдержанно-положительных до категорически отрицательных.

Объясняя причины того, что предприниматели не склонны к объединению, респонденты нередко указывают на то, что в этом должна быть продемонстрирована заинтересованность государства, которая, в свою очередь, должна порождаться стремлением навести порядок. Вместе с тем, необходимость объединения и совместных действий осознается многими, как с точки зрения технологической потребности, так и с позиций этических.

5. РАМОЧНАЯ АНТИКОРРУПЦИОННАЯ СТРАТЕГИЯ

Значительное упрощение процесса решения многих проблем в отношениях предпринимателей и властей по поводу аренды и приобретения производственных и торговых помещений и земли может быть достигнуто за счет использования в работе принципов рамочной антикоррупционной стратегии. Эта стратегия позволяет структурировать и системно организовать антикоррупционную деятельность отдельных предпринимателей или их объединений. В ней заложены основы повышения эффективности деятельности такого рода и снижения индивидуальных потерь предпринимателей от участия в антикоррупционной деятельности[1].

[1] Данная стратегия была разработана Фондом ИНДЕМ в 2004 году в рамках исследовательского проекта "Бизнес и коррупция: проблемы противодействия 2004" при поддержке Центра международного частного предпринимательства. В рамках проекта были проведены серии глубинных интервью в Московском, Саратовском и Иркутском регионах. Содействие Фонду ИНДЕМ оказали "ОПОРА России" и региональные Торгово-промышленные палаты Саратовской и Иркутской областей. На основе полученных материалов была разработана рамочная антикоррупционная стратегия, ориентированная на снижение потерь бизнеса в коррупционных ситуациях. По материалам исследования, которому посвящен данный доклад, предлагаемая Стратегия уточнена и скорректирована.

В каждой конкретной ситуации комплекс условий и обстоятельств, определяющих тот или иной образ взаимодействия предпринимателей и государственных органов, уникален. Поэтому конкретные мероприятия, которые могут помочь минимизировать негативные явления во взаимоотношениях предпринимателей и государственных органов, должны разрабатываться под конкретные задачи самим бизнес-сообществом.

Весь комплекс предлагаемых к внедрению мер может быть разделен на три взаимосвязанные группы:

1. Меры, корректирующие собственную практику ведения бизнеса предпринимателем.

2. Меры, определяющие стратегию и содержание совместной деятельности предпринимателей.

3. Меры макроуровня (политические и управленческие), направленные на глобальное изменение ситуации в стране.

Взаимосвязь этих трех групп очевидна: меры первой группы - это первый шаг, в то время как меры второй группы должны поддерживать и усиливать эффект от их внедрения, а меры третьей группы - обеспечивать эффективность и устойчивость мер первых двух групп.

Также целесообразно выделить несколько уровней мероприятий:

1) краткосрочные, которые можно и нужно внедрять уже сейчас;

2) среднесрочные, требующие определенной подготовки;

3) и долгосрочные, ориентированные на будущее.

5.1. Меры, корректирующие собственную практику ведения бизнеса предпринимателем

Данная группа мер ориентирована на изменение каждодневной практики взаимодействия отдельных предпринимателей и представителей различных государственных и муниципальных структур. Это существенный элемент антикоррупционной стратегии, который имеет как практическое, так и символическое значение.

Главными задачами рассматриваемых мер являются:

1) максимальное снижение ущерба, наносимого бизнесу административными барьерами, выстраиваемыми властью;

2) сокращение поборов, к которым систематически и повсеместно прибегают представители власти;

3) создание нормальных стабильных условий для функционирования и развития бизнеса.

В данном случае для предпринимателей важно следовать следующим принципам в своей работе и взаимодействии с властями:

1) максимально стремиться следовать действующим нормам - это единственный способ лишить оснований требования взяток и обрести независимость от власти;

2) знать законы и иные нормативные акты, регулирующие деятельность своего бизнеса и контрольные функции властных органов - очень часто чиновники оказываются не очень хорошо осведомлены о деталях правового регулирования своей деятельности и деятельности предпринимателей, и в случае аргументированного и подкрепленного фактами несогласия предпринимателя "забывают" о первоначальных претензиях;

3) следить за изменениями в законах и иных нормативных актах - часто чиновники ссылаются на утратившие силу правовые нормы, регулирующие деятельность бизнеса, в таких ситуациях это эффективный способ противодействия необоснованным претензиям;

4) использовать "книги учёта контрольных проверок" - по отзывам некоторых предпринимателей, это хороший способ контроля частоты проверок, создающий хотя бы какие-то преграды на пути бесконтрольных и бессистемных проверок;

5) искать и перенимать имеющийся опыт эффективного индивидуального взаимодействия с властями;

6) стремиться к объединению усилий с другими предпринимателями - такое стремление и осознание необходимости объединять усилия уже есть, однако, необходимо активизировать поиск общих интересов с другими предпринимателями (необязательно работающими в той же сфере деятельности).

5.2. Меры, определяющие стратегию и содержание совместной деятельности предпринимателей

Эта группа мер является наиболее важным элементом антикоррупционной стратегии. Дело в том, что противодействие коррупции со стороны предпринимателей в их взаимоотношениях с органами власти и государственного или муниципального управления может быть эффективным, только если оно будет коллективным. В противном случае предприниматель реализующий антикоррупционную стратегию поведения, вынужден брать все давление и недовольство коррумпированных чиновников на себя. Как известно, у властей самого разного уровня практически всегда имеются репрессивные меха-

низмы и инструменты подавления недовольства своей деятельностью. В то же время, он действует во благо всем другим предпринимателям, так как пытается изменить неэффективные коррупционные методы работы государственного аппарата на более эффективные некоррупционные методы. Следовательно, такой предприниматель имеет право рассчитывать на поддержку со стороны других предпринимателей.

Важными целями реализации коллективных мер антикоррупционной стратегии являются:

1) сокращение до минимума возможностей чиновников получать административную ренту;

2) обеспечение возможностей честной конкуренции за потребителей товаров и услуг, а не за доступ к административному ресурсу;

3) обеспечение реальной защиты прав собственности не только отдельных или всех предпринимателей, но и всех граждан;

4) расширение возможностей развития малого и среднего бизнеса в регионе, возможностей перехода малого бизнеса в средний, а среднего - в крупный;

5) защита интересов предпринимателей в ситуациях возникновения разногласий с государственными, муниципальными властями или другими организациями, связанными с властью, - это должно позволить предпринимателям снизить тяжесть возможного давления на отдельных бизнесменов, подменив индивидуальную ответственность коллективной;

6) поддержка предпринимателей в их усилиях решить задачи, рассматривающиеся в группе индивидуальных антикоррупционных мер, - это позволит повысить эффективность мер и снизить индивидуальные затраты предпринимателей на их внедрение;

7) создание эффективных постоянных механизмов лоббирования групповых интересов в местных (муниципальных) и региональных органах власти;

8) обеспечение и защита автономности предпринимательства от власти - достаточно часто успешный бизнес отбирают или скупают для извлечения прибыли без особых усилий или для последующей распродажи по частям с извлечением прибыли, что обычно разрушает успешный бизнес и мешает развитию здоровой конкуренции на рынке;

9) снижение издержек законопослушного поведения предпринимателей - коллективные стратегии позволяют компенсировать издержки, связанные с изъянами рынка.

Предлагаемые ниже меры ориентированы, в первую очередь, на организации предпринимателей (ассоциации, объединения и т.п.). Так как их спектр довольно широк, будет полезно разделить их на меры, которые нужно обязательно реализовать в ближайшее время, и меры, реализация которых возможна несколько позже. Среди срочных мер коллективной антикоррупционной стратегии можно выделить следующие:

1. Информирование власти о том, что работающий успешный бизнес ей выгоден. Мотивирование власти на сотрудничество с бизнесом в сфере антикоррупции. Это достаточно сложно, но вполне реально.

2. Создание среды постоянной комфортной корпоративной коммуникации. Это очень важно для обеспечения регулярного обмена информацией между предпринимателями.

3. Коллекционирование и распространение опыта "позитивных образцов" антикоррупционного поведения. Это позволит существенно повысить "сопротивляемость" предпринимателей внешнему давлению.

4. Разработка, внедрение и контроль выполнения стандартов деловой этики, а также наложение санкций на их нарушителей. Коллективная организация предпринимателей должна быть инициатором повышения этического уровня ведения бизнеса в регионе и должна осуществлять определенный контроль над соответствием деятельности своих членов этим принципам морали и этики.

5. Единая служба мониторинга изменений законодательства и доведения необходимой информации до членов ассоциаций.

6. Развитие служб "быстрого юридического реагирования", которые предоставляли бы моментальную юридическую консультацию по телефону или с выездом на место - своеобразная "скорая юридическая помощь" - в ситуациях, когда права и интересы предпринимателей оказываются ущемленными.

7. Реализация возможностей коллективной защиты отдельных предпринимателей в судах и административных разбирательствах со стороны ассоциаций бизнеса. Для этого, возможно, необходимо будет создавать организации, занимающиеся юридической защитой предпринимателей. Оплата их услуг может быть как централизованной (непосредственно через ассоциации), так и индивидуальной (на основе льготных расценок для членов бизнес-объединений).

8. Комплекс семинаров, круглых столов и тренингов по повышению квалификации (экономические, юридические, бухгалтерские и

др. аспекты деятельности) руководителей малого бизнеса. На практические семинары по конкретным темам можно приглашать чиновников из профильных государственных структур. На таких семинарах можно добиваться получения практической информации и рекомендаций по легальному решению тех или иных вопросов. Также это позволит раньше узнавать и лучше подготавливаться к предстоящим изменениям в практике работы органов.

9. Социально-психологические тренинги для руководителей малого бизнеса по созданию нужного климата в коллективе.

10. Коллективные организации предпринимателей должны предоставлять информационные и консультативные услуги бизнесу в большем объеме. Например, поиск новых сфер деятельности для малого бизнеса и помощь в их освоении - многие предприниматели ожидают от коллективных организаций бизнеса консультативных услуг по анализу конъюнктуры рынка и пр.

11. Поддержка ассоциациями бизнеса, фондами и отдельными предпринимателями деятельности негосударственных некоммерческих организаций, занятых правозащитной деятельностью, в частности, помощью гражданам и бизнесу в отстаивании прав собственности. Сам факт общественной защиты прав частной собственности будет развивать этот экономический институт, способствовать решению соответствующих проблем бизнеса, а также информировать, обучать граждан и улучшать их отношение к бизнесу. Опыт показывает, что такой деятельностью более эффективно занимаются некоммерческие организации, а не непосредственно бизнес-объединения.

12. Кооперация с представителями власти в сфере совершенствования и стабилизации государственного и муниципального регулирования и администрирования.

13. Пропаганда среди предпринимателей негативных эффектов коррупционных стратегий ведения бизнеса, разъяснение причин, порождающих коррупцию и ее негативных последствий.

14. Кооперация с общественными организациями.

15. Усиление влияния на общественное мнение и чиновников через СМИ - это основной ресурс гражданского общества, посредством которого оно может влиять на власть.

Среди мер, требующих больше времени на подготовку или реализацию, можно обозначить следующие:

1. Противодействие "доильному" бизнесу, создаваемому властью, в т.ч. посредством: а) коллективного бойкота (лишить его доходов); б) предоставления альтернативных (конкурирующих) услуг

от имени ассоциаций бизнеса; в) судебных преследований в случае обнаружения нарушений законов.

2. Централизация социальной благотворительности на местном уровне - финансирование праздников, благоустройства территорий и т.п. через централизованный фонд, как описывалось выше.

3. Давление на власть с целью обеспечения прозрачности и доступности информации по следующим проблемам: а) муниципальная и региональная собственность на недвижимость; б) муниципальная и региональная собственность на землю; в) сделки с землей; г) перевод из жилого жилищного фонда в нежилой; д) распределение нежилых помещений.

4. Создание специальных экспертных советов предпринимателей при законодательных и исполнительных органах власти с целью проведения оценок и экспертиз решений этих органов власти, касающихся бизнеса. Насколько влиятельными будут такие экспертные советы, будет зависит от эффективности, профессионализма и активности ассоциаций бизнеса.

5. Одним из направлений деятельности экспертных советов бизнеса является проведение постоянных антикоррупционных экспертиз всех законопроектов и нормативных документов, рассматриваемых органами власти. В этом случае будет снижаться возможность принятия органами власти решений, изначально способствующих развитию и расширению практики коррупции.

6. Предоставление льготных коммерческих займов малому бизнесу. Условия предоставления таких займов должны быть посильны соответствующим категориям предпринимателей и должны дополнять возможности администраций различных уровней управления, а также банковской системы по фактическому кредитованию бизнеса. На начальном этапе такого рода проекты не будут рентабельными, но после некоторого периода развития вполне способны приносить прибыль их владельцу.

7. Дополнительным антикоррупционным эффектом такого рода проектов будет быстрый и объективный аудит бизнесов, обращающихся за предоставлением им займов, со стороны бизнес-сообщества. Даже если не будет реализовано небанковское кредитование малого бизнеса, практика общественного аудита очень важна, так как позволит демонстрировать (или проверять) честность и прозрачность организаций-членов бизнес-ассоциации.

8. Возможно развитие совместной с властями деятельности по созданию "бизнес-инкубаторов" - бизнес-центров, в которых "моло-

дому" или развивающемуся бизнесу предоставлялась бы комплексная помощь в решении различных организационных вопросов (регистрация, оформление, аренда, ведения бухучета др.). Задача таких структур - упростить вхождение на рынок для начинающих предпринимателей. В этом можно заинтересовать власти, которым подобные акции тоже очень полезны: больше бизнеса - больше известности, политических дивидендов, налоговых поступлений, рабочих мест, ресурсов для решения социальных вопросов и пр.

9. Сбор информации и организация правового преследования должностных лиц, нарушающих законодательство и законные интересы предпринимателей.

10. Организация повышения квалификации (на уровне региона) чиновников тех органов, которые постоянно контактируют с бизнесом, а также, в качестве следующего шага, - подготовка кадров для государственного и особенно муниципального управления.

В реализации коллективных мер антикоррупционной стратегии общественной организации бизнесменов предлагается использовать технологию "Нога в дверях". Сначала нужно заключить с властью соглашение общего характера, которое включало бы заявление о намерениях совместно противодействовать коррупции и содержало бы несколько направлений деятельности. Главное условие - предельная публичность. Первым шагом должно стать информирование общества о созданном партнерстве. Затем, пока еще не затихла волна общественного интереса, выдвигается какое-либо стартовое предложение. Власть начнет его анализировать. Пока она этим занята, надо выдвигать следующее предложение. Все мероприятия необходимо осуществлять максимально публично, чтобы у власти было меньше возможностей отказаться от первоначальных обязательств.

Также очень важен символический элемент. Например, офисы (помещения) бизнеса, входящего в ассоциации, должны на видных для контролеров местах иметь яркие оповещения типа "Член ассоциации *****", "Находится под защитой "Скорой юридической помощи"". Такие оповещения позволят мгновенно отличать предпринимателей, входящих в объединение, и обеспечат дополнительную символическую защиту от незаконных притязаний.

5.3. Меры макроуровня (политические и управленческие)

Системное противодействие коррупции в регионах требует принятия и исполнения многих решений на федеральном уровне государственного управления.

Основными задачами такой деятельности должны быть:

1) защита и поддержка решения бизнесом задач из группы коллективных мер антикоррупционной стратегии;

2) обеспечение представительства интересов бизнес-ассоциаций в местных (муниципальных) и региональных органах власти;

3) организация эффективного взаимодействия с федеральными партиями;

4) обеспечение лоббирования интересов предпринимателей на федеральном уровне.

К политической деятельности представителей бизнеса могут относиться мероприятия, связанные с решением некоторых политических проблем, существенно влияющих на эффективность проводимой антикоррупционной политики в регионе. К политическим можно отнести, например, следующие предложения:

1) обоснование и лоббирование ассоциациями бизнеса перераспределения налогов в регионе и на муниципальном уровне;

2) проведение согласованных акций в частных средствах массовой информации, направленных против крупных коррупционеров;

3) участие ассоциаций бизнеса в выборах с поддержкой антикоррупционных программ и кандидатов, занятых противодействием коррупции;

4) формирование союзов между низовыми организациями бизнеса и федеральными партиями для захвата власти на низовом уровне и защиты этой власти;

5) осуществление ассоциациями бизнеса и некоммерческими организациями контроля бюджетных расходов органов государственного и муниципального управления.

* * *

Предложенный в рамочной антикорррупционной стратегии комплекс мер является своеобразной "программой-максимумом". В идеальном случае наибольшая эффективность программы антикоррупционных действий будет достигнута при полной реализации всех мероприятий, перечисленных выше. Однако очевидным остается факт, что не все планы удается реализовать полностью. Это извечная проблема сложных систем.

Тем не менее, даже реализация только части предложенных мер даст определенные положительные результаты по снижению коррупции. Просто результаты будут скромнее и менее заметны или их достижение займет больше времени.

Если в среде предпринимателей достигнуто согласие по поводу необходимости начала реализации антикоррупционной стратегии, то нет особой нужды дожидаться момента, когда обстоятельства сложатся таким уникальным образом, что будет возможно реализовать все сто процентов мероприятий антикоррупционной стратегии. Скорее, можно рекомендовать начинать работу, как только будет определен спектр возможных мер и способы их реализации. По мере их исполнения ситуация в регионе может меняться, и в дальнейшем могут быть достигнуты даже лучшие результаты, чем можно было бы спрогнозировать в самом начале.