

## **Сколково: конституционно-правовая инновация**

**28 сентября 2010 года Президентом России были подписаны Федеральные законы № 244-ФЗ «Об инновационном центре “Сколково”»<sup>1</sup> и № 243-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “Об инновационном центре “Сколково”»<sup>2</sup>. Данные законы предусматривают беспрецедентные налоговые преференции для резидентов Инновационного центра и устанавливают в нем особую систему управления, способную перевернуть традиционные представления об организации публичной власти в стране.**

Рассмотрение налоговых и прочих льгот для участников проекта в Сколково оставим за рамками данного доклада. С нашей точки зрения, самой главной законодательной инновацией, введенной Федеральным законом № 244, является особая модель управления Инновационным центром: впервые в России значительная часть публично-властных полномочий изъята у органов государственной власти и органов местного самоуправления и передана для осуществления негосударственной структуре – управляющей компании Инновационного центра (функции которой, возложены на так называемый Фонд «Сколково»). Конечно, возможность подобного «аутсорсинга» признавалась и ранее. Конституционный Суд РФ еще двенадцать лет назад, в постановлении по «делу о нотариальных палатах» от 19 мая 1998г. № 15-П<sup>3</sup>

---

\* кандидат юридических наук, доцент, зав. кафедрой юридических дисциплин Каменск-Уральского филиала Уральского института экономики, управления и права, преподаватель кафедры конституционного права Уральской государственной юридической академии

<sup>1</sup> Рос. газета. 30 сент. 2010.

<sup>2</sup> Там же

<sup>3</sup> Рос. газета. 28 мая 1998.

высказал правовую позицию, согласно которой «Конституция Российской Федерации... не запрещает государству передавать отдельные полномочия исполнительных органов власти негосударственным организациям, участвующим в выполнении функций публичной власти». Но в рассматриваемом случае разработчики «проекта» пошли, без преувеличения, на радикальные меры.

Во-первых, перечень властных полномочий, которые будет осуществлять управляющая компания, очень обширен (подробнее о нем пойдет речь чуть ниже). Во-вторых, среди властных полномочий управляющей компании – также некоторые контрольно-надзорные и лицензионно-разрешительные полномочия. В-третьих, помимо осуществления полномочий исполнительных органов, в отдельных вопросах управляющая компания даже будет замещать законодателя. В четвертых, управляющая компания будет решать значительную часть вопросов местного значения, практически полностью заменяя собой органы местного самоуправления. В-пятых, ряд органов государственной власти будет иметь в Сколково специальные подразделения, наделенные особым статусом. Но обо всем по порядку.

При разработке модели за основу была принята существующая в России модель управления технопарками, где также действуют управляющие компании. Правда, заняты они преимущественно эксплуатацией объектов инфраструктуры технопарков и предоставлением сопутствующих услуг. В лучшем случае – контролем за соответствием деятельности резидентов целям создания технопарка. Функции управляющей компании в Сколково будут принципиально иными.

Статус управляющей компании Инновационного центра регламентирован Федеральным законом № 244. В соответствии с п. 5 ст. 2 данного Закона, управляющая компания - российское юридическое лицо, на которое в порядке, установленном Президентом Российской Федерации, возложена реализация проекта. В широком смысле под «управляющими

компаниями» Закон понимает не только саму управляющую компанию, но и дочерние хозяйственные общества, созданные ею в целях осуществления некоторых функций.

Как такового порядка возложения на юридическое лицо функций по управлению «проектом» Президентом утверждено не было. В распоряжении Президента РФ № 889 лишь говорилось о необходимости создания в целях осуществления управления проектом управляющей компании в форме некоммерческого партнерства. Указом Президента РФ от 30 апреля 2010г. № 532<sup>4</sup> полномочия по определению управляющей компании были возложены на Комиссию по модернизации. Комиссия, кроме того, получила право участвовать в формировании органов управляющей компании и согласовывать изменения в ее уставе. В распоряжении Президента РФ № 446 был констатирован факт наделения функциями управляющей компании Фонда «Сколково» (организационно-правовая форма управляющей компании трансформировалась при этом из первоначально задуманного некоммерческого партнерства в фонд).

Говоря об особенностях осуществления публичной власти в Сколково, прежде всего, необходимо сказать об изъятии отдельных полномочий из компетенции органов государственной власти и местного самоуправления. Федеральный закон № 244 специально оговаривает, что на территории Инновационного центра у региональных органов государственной власти отсутствуют полномочия по:

- 1) резервированию земель, изъятию земельных участков для государственных нужд субъекта Федерации;
- 2) осуществлению дорожной деятельности;
- 3) организации транспортного обслуживания населения автомобильным, железнодорожным, водным, воздушным транспортом;

---

<sup>4</sup> Собрание законодательства РФ. 2010. № 18. Ст. 2212.

4) установлению административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъекта Федерации и органов местного самоуправления;

5) утверждению схем территориального планирования субъекта Федерации, утверждению документации по планировке территории для размещения объектов капитального строительства регионального значения, утверждению региональных нормативов градостроительного проектирования, осуществлению государственного строительного надзора;

6) созданию, содержанию и организации деятельности аварийно-спасательных служб и аварийно-спасательных формирований;

7) организации и проведению мероприятий, предусмотренных законодательством РФ об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности;

8) осуществлению регионального государственного контроля за соответствием жилых домов, многоквартирных домов в процессе их эксплуатации требованиям энергетической эффективности.

Органы местного самоуправления лишаются в пределах Сколково следующих полномочий:

1) резервирование земель и изъятие земельных участков для муниципальных нужд, осуществление земельного контроля;

2) создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и аварийно-спасательных формирований на территории поселения;

3) создание условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка;

4) обеспечение малоимущих граждан, проживающих на территории Центра и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства;

5) выдача разрешений на установку рекламных конструкций, аннулирование таких разрешений, выдача предписаний о демонтаже самовольно установленных вновь рекламных конструкций;

6) дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения;

7) проведение мероприятий, предусмотренных законодательством Российской Федерации об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности;

8) организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Кроме того, статья 5 Федерального закона № 244 наделяет управляющую компанию рядом публично-властных полномочий, которые на территории Инновационного центра также изымаются из компетенции соответствующих органов. Это:

1) подготовка и утверждение документов, используемых вместо генерального плана поселения, правил землепользования и застройки, а также документации по планировке территории (генплан, правила землепользования и застройки, документы территориального планирования в привычном понимании в Сколково вообще будут отсутствовать);

2) выдача разрешений на строительство и на ввод объектов в эксплуатацию;

3) присваивание наименования улицам, площадям и иным объектам на территории Центра, установление нумерации домов;

4) организация освещения улиц, установка указателей с наименованиями улиц и номерами домов;

5) предоставление разрешений на условно разрешенные виды использования земельных участков или объектов капитального строительства;

6) утверждение формы градостроительного плана земельного участка;

7) проведение экспертизы проектной документации объектов капитального строительства и результатов инженерных изысканий;

8) согласование установки рекламных конструкций на территории Центра и принятие решения о демонтаже самовольно установленных рекламных конструкций;

9) организация строительства и эксплуатации автомобильных дорог;

10) организация создания и эксплуатации объектов инфраструктуры, находящихся на территории Центра;

11) создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортное обслуживание населения;

12) организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, водоотведения, снабжения населения топливом;

13) организация сбора, вывоза твердых бытовых отходов и мусора, а также благоустройства и озеленения территории Центра;

14) создание условий для обеспечения населения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания, а также для организации досуга;

15) организация строительства жилых помещений и их содержание;

16) предоставление жилых помещений, определение основания и порядка выселения из жилых помещений;

17) организация предоставления дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования путем создания или организации создания негосударственных образовательных учреждений; предоставление разрешения на осуществление образовательной деятельности (процедура лицензирования образовательной, а также медицинской деятельности в Сколково применяться также не будет; вместо нее – предоставление разрешений управляющей компанией); утверждение правил осуществления образовательной деятельности;

18) организация оказания медицинской помощи в рамках частной системы здравоохранения, предоставление разрешений на осуществление

медицинской деятельности, утверждает правила осуществления медицинской деятельности.

Из обширного перечня полномочий видно, что управляющая компания Инновационного центра будет заниматься не только решением значительной части вопросов местного значения (местное самоуправление практически полностью замещается деятельностью управляющей компании), но и будет осуществлять некоторые важные государственные функции, например, выдавать разрешения на осуществление образовательной и медицинской деятельности (вместо традиционного лицензирования) и утверждать правила осуществления данных видов деятельности.

К слову, отказ от лицензирования медицинской и образовательной деятельности на территории Сколково и его замещение разрешениями управляющей компании не может не вызывать вопросов. Лицензирование предполагает контроль со стороны государства за соответствием субъектов, осуществляющих данные виды деятельности, установленным требованиям. Непонятно почему, но в пределах Инновационного центра и установлением самих требований к образовательной и медицинской деятельности, и контролем за их соблюдением будут заниматься не государственные органы, а управляющая компания. Чем же, спрашивается, не угодили авторам «проекта» существующие государственные требования и процедура лицензирования? Неизбежно напрашивается вывод, что на территории Сколково предполагается регулировать осуществление образовательной и медицинской деятельности как-то по-иному, нежели на остальной части страны, возможно, на качественно более высоком уровне. Но поскольку, исходя из принципов равноправия граждан и единства экономического пространства, государство не может устанавливать различные лицензионные требования в отношении разных территорий, данные функции были переданы на аутсорсинг управляющей компании. Недоумение вызывает также то, что согласно ст. 17 Федерального закона № 244 к осуществлению образовательной и медицинской деятельности на территории

Инновационного центра будут допускаться только негосударственные организации. По-видимому, действительно, уровень государственных систем образования и здравоохранения не годится для «инновационного прорыва».

Управляющая компания также будет замыкать на себе практически все государственные и муниципальные функции в области градостроительной деятельности. Так, управляющая компания (а не органы местного самоуправления) будет разрабатывать и утверждать генеральный план поселения, правила землепользования и застройки и документы территориального планирования (публичные слушания по этим вопросам проводиться не будут); не требуется даже согласования генерального плана с органами государственной власти и местного самоуправления. Никакая проектная документация на объекты капитального строительства в пределах Сколково не подлежит государственной экспертизе. При строительстве, реконструкции и капитальном ремонте объектов капитального строительства на территории Инновационного центра не будет осуществляться государственный строительный надзор. Проведением данных мероприятий вплоть до выдачи разрешений на ввод объектов в эксплуатацию будет заниматься управляющая компания.

Управляющая компания, кроме того, вправе в уведомительном порядке принять решение о применении на территории Инновационного Центра требований, закрепленных в законодательстве государств – участников таможенного союза в рамках ЕврАзЭС или государств – членов Организации экономического сотрудничества и развития, взамен соответствующих требований, установленных в технических регламентах и иных документах Российской Федерации. Это допускается в отношении:

- санитарно-эпидемиологических правил и нормативов;
- требований безопасности к продукции или связанным с ней процессам проектирования, производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации (требования технического регулирования).

По сути, данное полномочие управляющей компании означает возможность приостановления ею действия отдельных нормативно-правовых актов Российской Федерации на территории Сколково. Вместо них будут применяться нормы иностранного права. Скорее всего, данная мера введена для упрощения процедур выведения инновационного продукта на зарубежные рынки. Но, учитывая, что многие отечественные технические регламенты имеют форму федеральных законов, не совсем понятно, как такое право управляющей компании будет сочетаться с конституционными принципами верховенства федерального закона, государственного суверенитета РФ и единства экономического пространства.

Следует, наконец, отметить еще один немаловажный момент. Нарушение правил, установленных управляющей компанией или введенных ею вместо российских правил и нормативов, признается в соответствии со ст. 18 Федерального закона № 244 нарушением соответствующего законодательства. Это свидетельствует о том, что акты управляющей компании в пределах Сколково по юридической силе фактически приравнены к актам органов государственной власти.

Особые полномочия управляющей компании закреплены и в сфере имущественных отношений. Все земельные участки, находящиеся в границах территории Инновационного центра, будут принадлежать на праве собственности только управляющей компании. Причем Федеральный закон № 244 вводит запрет на всякое распоряжение данными земельными участками, за исключением случаев их передачи в аренду лицам, участвующим в реализации проекта (без права передачи в субаренду). Порядок и условия предоставления земельных участков в аренду будут устанавливаться Правилами проекта – особым локальным нормативным актом, который должна будет утвердить управляющая компания. Причем управляющей компании предоставлено право «устанавливать специальные условия предоставления земельных участков, находящихся в границах территории Центра, в аренду лицам, участвующим в реализации проекта, в

зависимости от значимости такого участия» (ч. 4 ст. 3 ФЗ № 244). О критериях оценки «значимости» и о допустимом размахе этих «специальных условий» в Законе ничего не говорится: данные вопросы будут регулироваться управляющей компанией по собственному усмотрению.

Похожий правовой режим установлен и в отношении жилых помещений, которые будут размещены на территории Сколково. Все они также будут находиться в собственности управляющей компании. Никакое распоряжение жилыми помещениями (будь то в форме отчуждения или обременения) не допускается, за исключением случаев сдачи в аренду или передачи внаем лицам, участвующим в реализации проекта (без права передачи в субаренду или поднаем)<sup>5</sup>. Аналогичен режим и другого имущества, которое будет входить в состав инфраструктуры инновационного центра (сюда входят, в частности, все здания и сооружения в пределах Центра). Оно также будет находиться в собственности управляющей компании и предоставляться в аренду лицам, участвующим в реализации проекта. Управляющая компания будет определять условия и порядок предоставления имущества и его использования, а также специальные условия предоставления имущества отдельным лицам, участвующим в реализации проекта, в зависимости от «значимости» их участия (п. 5-7 ст. 4 ФЗ № 244).

Как следует из Закона, вся недвижимость в пределах Сколково может находиться только в собственности управляющей компании. Арендаторами же могут выступать только лица, участвующие в реализации проекта. Статус участника проекта будет предоставляться на 10 лет.

Мы рассмотрели далеко не все «правовые инновации», связанные с функционированием Инновационного центра «Сколково». Но уже исходя из рассмотренных выше особенностей видно, что правовой режим Инновационного центра «Сколково» является, безусловно, новой, ранее не использовавшейся в нашей стране социальной практикой, сочетающей

---

<sup>5</sup> Правда, рунет уже «пестрит» рекламой и объявлениями на тему «Квартиры в Сколково».

преференции для участников с особым способом управления территорией. Управляющая компания Инновационного центра получила широкие полномочия по управлению территорией, заменив собой органы местного самоуправления и частично – органы государственной власти. Надо отметить, что, несмотря на то, что Федеральный закон № 244 уже вступил в силу, управляющая компания еще не начала в полной мере реализовывать свои полномочия. Пока это и невозможно: пройдет еще несколько лет, прежде чем в Сколково завершится строительство инновационного центра со всей инфраструктурой. Но уже сейчас ведется разработка проектной документации «иннограда» и, очевидно, разрешения на строительство будут выдавать уже не местные органы власти, а Фонд «Сколково»; он же, по-видимому, будет осуществлять технический надзор (вместо государственных органов) и выдавать разрешения на ввод всех объектов инфраструктуры в эксплуатацию.

Беспрецедентный аутсорсинг государственных полномочий может быть объяснен попыткой избавления от бюрократизма при реализации данного «проекта» и построения новой модели управления, лишенной пресловутого «коррупционного фактора», с «чистого листа». Существует мнение, что Фонд «Сколково», будучи частной структурой и реализуя тем самым частный (отчасти даже коммерческий<sup>6</sup>) интерес, сможет более эффективно управлять проектом, оптимизируя управленческие процессы, минимизируя затраты и более оперативно принимая решения. Вот только если бы речь шла о коммерческой организации, то платой за неэффективное управление было бы снижение прибыли, затем убытки и в худшем случае – банкротство. Неэффективные менеджеры в коммерческих организациях

---

<sup>6</sup> Закон не запрещает управляющей компании выступать соинвестором инновационных проектов в Сколково, а значит, управляющая компания или ее дочерние общества вполне могут становиться участниками или акционерами хозяйственных обществ – участников проекта (может быть, именно с целью обеспечения возможности долевого участия управляющих компаний в уставных капиталах инновационных фирм, закон не предусматривает возможности предоставления статуса участника проекта индивидуальным предпринимателям).

всегда могут быть переизбраны акционерами (участниками). А что на кону в случае с управляющей компанией? Что будет служить ответственностью за неэффективную реализацию проекта? Убытки? Нет, управляющая компания – некоммерческая организация, «живущая» на бюджетные деньги. Лишение статуса управляющей компании? Снова маловероятно, ибо даже сам механизм лишения (как, впрочем, и присвоения) такого статуса законом не предусмотрен. Смена руководства управляющей компании? И это не выход: сама-то компания останется. А главное, как в свете всего сказанного в данной статье оценить эффективность работы управляющей компании, наделенной столь обширными полномочиями лишь для выполнения скромной функции по «созданию условий»?

Фактически Инновационный центр будет представлять собой вотчину, дарованную государством Фонду «Сколково» вместе с властными полномочиями. Фонд будет решать, кого и на каких условиях допускать в свой надел, какие проекты финансировать, где и что строить; Фонд будет устанавливать на своей «земле» технические и санитарные нормы, разрешать (или запрещать) ведение образовательной и медицинской деятельности и вообще определять «правила игры». Взамен государство хочет получить некоторую отдачу в форме энного числа инноваций, рожденных в Сколково. Вот только гарантий получения этих инноваций, а главное, их использования на благо государства нет. Все будет зависеть от того, насколько профессионально и корректно будет работать сама управляющая компания и насколько убедительной будет позиция главы государства. Надеяться в данном случае нужно только на профессионализм и подлинный патриотизм сколковских управленцев под руководством В. Вексельберга, политическую волю Кремля и победу здравого смысла над меркантильными попытками извлечь сиюминутную личную выгоду.