



ПРОЕКТ «СКОЛКОВО»: ОЦЕНКА ЮРИСТОВ

В скором будущем наряду с наукоградами, занимающимися фундаментальными исследованиями, в России будет функционировать и инновационный центр. Успешность проекта «Сколково» во многом зависит от нормативной базы, на основе которой он будет реализован. Закон «Об инновационном центре „Сколково“» комментируют наши эксперты.



Евгений Суханов,

заведующий кафедрой
гражданского права
МГУ им. М.В. Ломоносова, доктор
юридических наук, профессор:

— Из содержания Федерального закона «Об инновационном центре „Сколково“» достаточно ясно следует, что его управляющая компания в действительности является органом публичной власти с правами юридического лица, сочетающего в себе функции отраслевого ведомства и муниципалитета, а не новым видом юридических лиц.



Александр Сергеев,

советник международной юридической фирмы *DLA Piper*, заведующий кафедрой гражданского права юридического факультета СПбГУ экономики и финансов, доктор юридических наук, профессор:



Алексей Курбатов,

доцент кафедры предпринимательского права ГУ—ВШЭ, кандидат юридических наук:

— Совершенно неясен правовой статус управляющей компании, хотя данный вопрос относится к числу ключевых. В частности, из Закона следует, что она является собственником земли (п. 1 ст. 3) и осуществляет целый ряд публично-правовых функций, включая принятие обязательных для всех участников проекта правил (п. 1 ст. 7). Если первое свидетельствует в пользу частного характера управляющей компании, то второе с этим статусом согласуется плохо.

Кроме того, весьма странно, что в Законе, посвященном исследовательской деятельности и коммерциализации ее результатов, даже не упоминается об интеллектуальных правах. По-видимому, предполагается, что эти вопросы будут решаться в правилах, принимаемых управляющей компанией, что вряд ли оправданно ввиду их особой значимости.

— К сожалению, анализ Федерального закона от 28.09.2010 № 244-ФЗ «Об инновационном центре „Сколково“» свидетельствует о том, что в России продолжается порочная практика передачи громадной государственной собственности юридическим лицам, ключевые вопросы правового положения которых четко не определены, но которые тем не менее наделяются полномочиями органов государственной власти.

Эта практика получила широкое распространение при создании шести государственных корпораций в 2007 г. и продолжилась с государственной компанией «Автодор» в 2009 г. Однако разработчики Закона о «Сколково» пошли еще дальше.

С одной стороны, они наделили управляющую компанию беспрецедентными функциями, и она, по сути, замещает исполнительные государственные и муниципальные органы на территории «Сколково» (ст. 20). Эти функции настолько обширны, что их разделили на действия (п. 1 ст. 5) и функции (п. 2 ст. 8). Но самое главное — управляющей компании фактически передаются полномочия по правовому регулированию и по осуществлению государственного контроля на территории Центра (см., напр., п. 3 ст. 6, п. 4 ст. 7, ст. 11—18). Осуществление на территории Центра полномочий федеральными органами исполнительной власти, иными органами государственной власти, органами местного самоуправления не допускается (п. 3 ст. 19), за исключением десяти сфер, прямо перечисленных в п. 2 ст. 19.

С другой стороны, вопросы создания управляющей компании или передачи уже существующему юридическому лицу соответствующих полномочий и определения правового положения управляющей компании Закон вообще не регулирует, а переносит их решение на подзаконный уровень путем делегирования Президенту РФ (подп. 5 ст. 2, п. 1 ст. 8). Тем самым ключевые вопросы деятельности управляющей компании будут решаться не законодателем, а группой чиновников.



Происходит передача публичных функций и властных полномочий структурам, выражающим корпоративные интересы, и неизбежно возникнет возможность использовать эти полномочия в интересах узкой группы лиц. Этому будет способствовать и то, что при правовом регулировании отношений собственности Закон строится на каких-то абсурдных правовых подходах.

Во-первых, понятие управляющей компании предполагает, что она управляет чужим имуществом, а не имуществом, находящимся в ее собственности. Однако управляющая компания провозглашается собственником земли и жилых помещений (п. 1 ст. 3, п. 2 ст. 4), при этом ее право по распоряжению этим имуществом ограничено только передачей в аренду (п. 2 ст. 3, п. 3 ст. 4). Получается, что это ограниченное вещное право, а не право собственности. К тому же непонятно, как управляющая компания становится собственником жилых помещений, если она их не строит, а только организует строительство (подп. 15 п. 1 ст. 5)?

Во-вторых, о полномочиях управляющей компании по распоряжению иным имуществом, в том числе имуществом, входящим в состав инфраструктуры территории Центра, ничего не говорится. Исключение составляют две позиции:

- 1) закрепляется право установления специальных условий предоставления имущества, входящего в состав инфраструктуры территории Центра, лицам, участвующим в реализации проекта, и целевое его использование (п. 1 и 6 ст. 4);
- 2) закрепляется право создания дочерних обществ в форме хозяйственных обществ, т.е. еще одних собственников находящегося на территории Центра имущества, являющихся коммерческими организациями, но выполняющих организационно-распорядительные функции. При этом им даже делегирование нормотворческих и контрольных полномочий полностью не запрещено (см., напр., п. 6 ст. 8 и подп. 16 ч. 1 ст. 5)!

Опять же непонятно, кто является собственником этого имущества и на чем основаны эти права управляющей компании?

Использование подобных конструкций, безусловно, таит в себе опасность злоупотреблений со стороны чиновников. Кроме того, отчетливо видна тенденция появления в России анклавов вне юрисдикции Российской Федерации, со своими законами.



Андрей Гольцблат,

управляющий партнер
Goltzblat BLP:

— Работа над этим Законом заняла почти четыре месяца, в течение которых многие первоначальные положения были серьезно доработаны и уточнены. Могу констатировать, что в общем он стал выглядеть более взвешенным и проработанным.

Какие положения Закона, на мой взгляд, имеют наиболее существенное значение и будут по-прежнему находиться в центре дискуссии? Важное место в создании условий для работы в инновационном центре занимает управляющая компания. Она наделена широчайшими правами. В Законе по сравнению с его проектом более подробно расписаны ее функции, несколько лучше урегулированы ее отношения с дочерними организациями. Однако многое по-прежнему требует уточнений. Важны условия включения юридических лиц в реестр участников проекта. Их четыре, и они четко зафиксированы в ст. 10. Но Закон позволяет управляющей компании устанавливать и «дополнительные условия», которые не описаны в этой статье, но соблюдение которых также будет обязательным. Такие дополнительные условия вызывают естественную настороженность.

Столь же важны и условия досрочного исключения юридических лиц из реестра участников. Их три, и они тоже четко сформулированы: нарушение участником правил проекта, несоблюдение им требований закона и отказ от участие в проекте. Порядок принятия решений о присвоении статуса участника и о его лишении должна разработать сама управляющая компания.

Вообще, можно ли будет обжаловать решения управляющей компании? По общему правилу — да. Но было бы, возможно, полезно упомянуть это в Законе.

Еще один важный вопрос — возмещение затрат участников проекта по уплате таможенных платежей. Закон предлагает механизм, отдельные детали которого долго обсуждались. Но вопрос, по-моему, так и остался не до конца проработанным. Закон предусматривает в ст. 11, что управляющая компания будет брать на себя функции таможенного брокера. А затраты на таможенные пошлины будут возмещаться в виде субсидий из бюджета. Перечисляться данные средства будут согласно Закону управляющей компании. Работоспособен ли данный механизм? Покажет практика.

Наиболее сложным мне представляется реализация положений Закона в переходный период, до завершения строительства инфраструктуры. Закон позволяет получить статус участника проекта уже сейчас, независимо от местоположения юридического лица. Каким образом участник проекта сможет воспользоваться предоставляемыми льготами в переходный период — неясно.

Еще одно замечание относительно проблемы защиты прав на объекты интеллектуальной собственности. По общему правилу они принадлежат разработчикам, и я не вижу здесь каких-то серьезных проблем. Однако потенциальных участников проекта волнует этот вопрос. При определенных условиях государство может выступить заказчиком разработок и получить права на соответствующие объекты интеллектуальной собственности. Государство через



управляющую компанию предоставляет инфраструктуру, административные услуги и т.д., другими словами, несет затраты, и участники, конечно, хотят быть уверенными, что претендовать на права на объекты интеллектуальной собственности никто не будет.



Александра Нестеренко,

президент Объединения
Корпоративных Юристов:

— Принятие Федерального закона № 244-ФЗ об инновационном центре «Сколково» отвечает задачам, поставленным в Концепции долгосрочного социально-экономического развития России на период до 2020 г., предусматривающей переход к инновационному типу экономического развития.

Особенность Закона в том, что он вводит специальное правовое регулирование для инновационного центра «Сколково» и содержит изъятия из правового регулирования, действующего на остальной территории Российской Федерации.

Так, управляющей компанией инновационного центра по Закону является российское юридическое лицо, на которое в порядке, установленном Президентом РФ, возложена реализация проекта. Следует отметить, что управляющей компании предоставлены необычайно широкие полномочия, фактически она наделена функциями местного самоуправления, не свойственными юридическому лицу. Одновременно Закон существенно ограничивает функции органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления на территории инновационного центра. Обширен и перечень налоговых, таможенных и иных льгот, предоставляемых юридическим лицам, получившим статус участников проекта.

Лица, реализующие проект «Сколково» с нарушением положений Закона, несут уголовную, гражданско-правовую и административную ответственность в соответствии с российским законодательством. Однако соответствующие нормы пока не внесены ни в Кодекс об административных правонарушениях, ни в Уголовный кодекс.

Закон вступил в силу 30 сентября 2010 г. и только начинает свою жизнь. Будем надеяться, что его судьба будет удачной, а практика применения законодательства, регулирующего сферу инноваций, обогатится новыми полезными примерами.



Юрий Цветков,

адвокат, партнер Адвокатского бюро «Андрей Городисский и Партнеры»:

— Инновации в науке и технике по замыслу разработчиков Закона, очевидно, невозможны без инноваций в законодательном регулировании этой деятельности. На территории инновационного центра «Сколково» создается зона, почти или по крайней мере во многом свободная от действия российского законодательства. Взамен вводится специальное регулирование — либо федеральным законом (в отношении налогов, например), либо «правилами проекта», устанавливаемыми управляющей компанией. Управляющая компания по реализации проекта — это тоже новация в российском регулировании. Ее статус, объем и состав имущественных прав, административно-регуляторные функции и полномочия являются конгломератом разных правовых институтов.

Не смогли разработчики Закона полностью отринуть только требования безопасности — технической, санитарно-эпидемиологической, пожарной и пр. Управляющая компания может, правда, «принимать решения» о применении на территории Центра некоторых специфических нормативов в области безопасности, но только под угрозой уголовной, административной и гражданско-правовой ответственности компании (и ее должностных лиц, очевидно) за причиненный такими решениями вред жизни и здоровью людей. Это явно будет тормозить принятие инновационных решений в сфере безопасности. В то же время следовало бы, очевидно, сбалансировать положениями об ответственности управляющей компании не менее внушительные полномочия управляющей компании по выполнению и других функций органа государственной власти, а также по распоряжению госсобственностью.

Но не будем ретроgrадами. Может быть, такой эксперимент обеспечит нам прорыв и в области создания нового регулирования, поскольку действующее регулирование нуждается в кардинальном обновлении как минимум в сфере регулирования административного. Заменили же, следуя зарубежному опыту, механизм лицензирования «некоторых» видов деятельности на саморегулируемые организации. Опыт регулирования инновационного центра «Сколково» может оказаться весьма полезным для обновления многих отраслей права.



Ирина Дмитриева,

партнер, руководитель налоговой практики в России и Центральной и Восточной Европе юридической фирмы *White & Case LLC*:

— Для российских организаций — участников проекта «Сколково» установлен весьма благоприятный налоговый режим, с более значительными льготами, чем льготы для резидентов технико-внедренческих ОЭЗ, альтернативой которым по сути является «Сколково».

Данный налоговый режим, при соблюдении определенных пороговых показателей (годовой выручки до 1 млрд руб., а после превышения этого значения — совокупной прибыли до 300 млн руб.), предполагает на срок до 10 лет освобождение от налога на прибыль, налога на добавленную стоимость и налога на имущество, а также существенное снижение совокупной ставки страховых взносов (14% вместо 34% с 2011 г.).

Для участников проекта также фактически установлено освобождение от ввозных таможенных пошлин и НДС при ввозе товаров (кроме подакцизных) для целей строительства, оборудования и технического оснащения объектов



недвижимости или исследовательской деятельности на территории «Сколково». Освобождение реализуется через механизм таможенного декларирования через управляющую компанию в качестве таможенного брокера и возмещения участнику проекта его затрат на уплату таможенных пошлин и НДС в виде субсидий, предоставляемых за счет средств федерального бюджета управляющей компании.

Применение многих положений на практике, однако, может вызвать ряд вопросов. Так, остается неясным порядок учета НДС, восстановленного при получении статуса участника проекта и переходе к освобождению от НДС, порядок начисления амортизации после утраты статуса участника проекта, порядок учета субсидий из федерального бюджета на возмещение затрат на уплату таможенных пошлин и НДС.

Отдельный вопрос возникает для иностранных инвесторов, участвующих в проекте «Сколково» через российские дочерние общества: их национальное законодательство может ограничивать налоговые льготы для доходов от дочерних компаний, использующих так называемые налоговые каникулы.

В пределах десятилетнего срока участники проекта «Сколково» также освобождаются от обязанности ведения бухгалтерского учета; (до превышения годовой выручки 1 млрд руб.). В то же время необходимость ведения бухгалтерского учета для участников проекта «Сколково» может вытекать из норм корпоративного законодательства.



Карен Аракелян,

старший юрист практики
государственно-частного
партнерства и инфраструктуры
юридической фирмы «Вегас-Лекс»:

— Авторы и инициаторы Федерального закона «Об инновационном центре „Сколково“» в первую очередь намеревались обеспечить правовые механизмы для создания центра с особыми условиями в целях осуществления исследований и разработок. При этом создание подобного центра понимается как исключительный случай, не подлежащий тиражированию. Созданный в «Сколково» правовой режим отличается от норм действующего законодательства на остальной территории РФ. Ключевая роль в новом правовом режиме отводится управляющей компании. Представляется, что ее деятельность будет во многом определять успех всего центра «Сколково» ввиду широкого спектра и объема полномочий.

Положения Федерального закона направлены на устранение наиболее существенных административных и правовых барьеров для осуществления исследований и разработок. Очевидно, что при его разработке экспертами была проведена интенсивная аналитическая работа, в результате которой такие барьеры были выявлены. Именно эти результаты представляют наибольшую ценность, так как их можно использовать в масштабах всей страны. Данные наработки могут быть использованы при внесении изменений в действующее законодательство с целью улучшения правового окружения для осуществления исследований и разработок на всей территории страны. С этой точки зрения опыт «Сколково» ближайших 2—3 лет может быть крайне полезен.



Михаил Казанцев,

партнер Адвокатского бюро
«Егоров, Пугинский, Афанасьев
и партнеры»,



Андрей Баширов,

юрист Адвокатского бюро «Егоров,
Пугинский, Афанасьев
и партнеры»:



Владимир Елизаров,

старший юрист компании *KPMG*:

— Федеральный закон «Об инновационном центре „Сколково“» предоставляет управляющей компании беспрецедентный объем полномочий, касающийся осуществления хозяйственных и публичных функций на территории Центра. При этом Закон не устанавливает гарантий соблюдения законности принимаемых управляющей компанией актов, решений и действий (бездействия), а также механизма защиты прав и законных интересов заинтересованных лиц, в том числе путем судебного оспаривания принятых управляющей компанией решений.

Отсутствие четких условий «вхождения» в проект для потенциальных участников, прозрачного порядка и последствий прекращения статуса участника, а также защиты участвующих в реализации проекта лиц от возможных злоупотреблений со стороны управляющей компании, безусловно, снижает инвестиционную привлекательность «Сколково». Для привлечения в проект крупных компаний, без участия которых «Сколково» останется инновационным центром только *de jure*, потребуется изменение ряда положений принятых федеральных законов о Сколково, предоставляющих должную судебную защиту прав инвесторов.

— Ключевая роль в вопросах управления инновационным центром «Сколково» и организации взаимодействия с заинтересованными в проекте инвесторами принадлежит управляющей компании. Особенности ее деятельности определяются решениями Президента РФ и учредительными документами самой управляющей компании; изменение ее учредительных документов осуществляется по согласованию с Комиссией при Президенте РФ по модернизации и технологическому развитию России (п. 1 ст. 8). Последнее обстоятельство, как и состав учредителей¹, говорит как минимум о квазигосударственном характере управляющей компании «Сколково»; также налицо ее специальная правоспособность.

Закон предоставляет управляющей компании беспрецедентно широкие полномочия, наделяя ее функциями госорганов в области образования, здравоохранения, технического регулирования, градостроительной деятельности, и не только. Декларируемая цель такого шага со стороны законодателя — максимально оградить участников проекта от возможной бюрократии и корруп-

¹ Согласно размещенной на официальном сайте «Сколково» информации в состав учредителей вошли Российская академия наук, Российская корпорация нанотехнологий, государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности» (Внешэкономбанк), Московский государственный технический университет им. Н.Э. Баумана, ОАО «Российская венчурная компания», Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере.



ции со стороны госорганов, передав реализацию их функций управляющей компании. Считается, что этой компанией является некоммерческая организация «Фонд развития Центра разработки и коммерциализации новых технологий». К сожалению, уровень правового регулирования этой конструкции недостаточен: к моменту публикации было доступно лишь одно Распоряжение Президента РФ от 02.07.2010 № 446-рп, изданное еще до принятия Закона, в котором упоминается наделение Фонда функциями управляющей компании проекта создания территориально обособленного комплекса для развития исследований и разработок и коммерциализации их результатов.

Применительно к деятельности управляющей компании вызывают интерес, в частности, следующие вопросы:

- наличие у нее возможности провести необходимую экспертизу в областях, отнесенных Законом к ее компетенции;
- установленная Законом возможность действий управляющей компании в одностороннем порядке (например, изменение ранее установленных правил проекта или досрочного исключения юридического лица из реестра его участников);
- соблюдение управляющей компанией бюджетного законодательства и законодательства о госзакупках при обеспечении установленной Законом деятельности за счет средств федерального бюджета;
- соблюдение антимонопольного законодательства в части предоставления специальных условий лицам, участвующим в реализации проекта, в зависимости от значимости такого участия;
- вопросы применения административной и уголовной ответственности за нарушение правил, установленных в «Сколково» решениями управляющей компании.



Сергей Радченко,

старший юрист адвокатского бюро «Юг» (г. Краснодар),
кандидат юридических наук:

— Цель, с которой принимался этот Закон, весьма благородна и заслуживает всяческой поддержки: создать в границах Российской Федерации некую особую территорию с наиболее благоприятными условиями для ученых и их научных исследований (хотя тем самым неявно подразумевается, что остальная территория России для этих задач непригодна). На этой территории должны осуществлять свою деятельность компании, которые реализуют проекты в области энергетики, космоса, ядерных технологий, медицины и компьютеров. Для того чтобы освободить их от гнета чиновничьей бюрократии, специально для данной территории создается орган управления — управляющая компания, которая единолично и в последней инстанции имеет право решать все вопросы хозяйственной деятельности этих компаний на территории «Сколково». Одновременно для компаний вводятся серьезные льготы, призванные минимизировать их предпринимательские риски и стимулировать их к инвестированию в науку. В этом и только в этом суть и смысл создания этого Центра.

Теперь посмотрим, как эта вполне достойная государственного внимания задача реализована в Законе.

Прежде всего обращает на себя внимание, что в Законе нет слов «ученые», «наука» и «научные исследования». Под крылом Закона осуществляется «исследовательская деятельность», под которой понимается «осуществление участником проекта исследований, разработок и [внимание!] **коммерциализация** их результатов». Иными словами, стимулироваться будут сугубо прикладные исследования, которые можно продать. Фундаментальные (теоретические) исследования, которые сейчас находятся в гораздо большем упадке, стимулироваться не будут.

Однако самое интересное в Законе — это статус управляющей компании. Она — собственник всех земельных участков и жилых помещений в «Сколково». Правда, распоряжаться земельными участками она может только путем их предоставления в аренду организациям, являющимся участниками проекта, однако кому и на каких условиях — это определяет управляющая компания. Она утверждает генеральный план территории, устанавливает виды разрешенного использования земельных участков, организует строительство, электро-, тепло-, газо- и водоснабжение, дает разрешения на осуществление образовательной и частной медицинской деятельности. Перечень властных полномочий компании необычайно велик. Этот Закон даже не о «Сколково», и уж тем более не о науке, а о его управляющей компании. Примерно 90% текста Закона посвящено описанию ее гипертрофированных полномочий.

С точки зрения управления ситуация совершенно уникальная: на территории «Сколково» функции органа местного самоуправления, а также ряд функций федеральных органов государственной власти будет осуществлять коммерческая организация (это будет АО или ООО), деятельность которой будет финансироваться из федерального бюджета. При этом Закон недостаточно четко определяет ее статус — и прежде всего вопрос о том, в чьей собственности будут находиться ее акции или доли и как она будет управляться. Закон не предусматривает чей-либо контроль за ее деятельностью, не указывает, кому она подчиняется, перед кем подотчетна. При этом часть функции может быть передана управляющей компанией неким «третьим лицам», статус которых в Законе также не определен.

Для того чтобы оценить Закон о «Сколково» по достоинству, надо принять во внимание не только сам Закон, но и те поправки в действующее законодательство, которые были сделаны в связи с его принятием, — имеется в виду Федеральный закон от 28.09.2010 № 243-ФЗ. В этом Законе для компаний, реализующих проекты в «Сколково», мы найдем и освобождение от ведения бухучета, и бюджетные субсидии на оплату таможенных платежей, и освобождение от НДС и налога на прибыль на десять лет, и пониженные тарифы в социальные фонды. При этом, кому стать участником проекта, управляющая компания решает по своему усмотрению.

Наши законодатели придерживаются глубоко ошибочной точки зрения, что для того, чтобы поднять из пепла какую-либо отрасль отечественной эко-



номики, непременно надо создать некую (полу)государственную структуру и передать ей исключительные полномочия по управлению этой отраслью. Управляющая компания «Сколково» — это продолжение той же порочной линии поведения.

Закон о «Сколково» — это подкоп под один из краеугольных камней анти-монопольной политики любого государства, который состоит в том, что нельзя разрешать органам государственной власти вести предпринимательскую деятельность и нельзя коммерческие организации наделять государственно-властными полномочиями.