

# МНЕНИЕ ЭКСПЕРТА

УДК / UDK 328.182

## КОРПОРАТИВНЫЕ ПРАКТИКИ ОРГАНИЗАЦИИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ С ОРГАНАМИ ВЛАСТИ

**Барварин А.В.<sup>1</sup>**

На протяжении многих лет кафедра теории и практики взаимодействия бизнеса и власти НИУ ВШЭ, которая является партнером НУЛ исследований в области бизнес-коммуникаций, организует серию мастер-классов в рамках общеуниверситетского факультатива «GR в современной России: теория и практика». В этом номере мы представляем вниманию читателей расшифровку одного из мастер-классов, проведенного Вице-президентом Российского союза промышленников и предпринимателей по корпоративным отношениям и правовому обеспечению Александром Барваринным.

**Ключевые слова:**

*Корпоративные практики, взаимодействие бизнеса и власти, GR-служба, лоббизм.*

В более-менее приличных компаниях есть GR-службы, функции которых состоят в том, чтобы, во-первых, мониторить все происходящее в отношении власти по конкретному сегменту, а во-вторых, организовывать взаимодействие с представителями власти в разных формах. Если руководство фирмы не в курсе существующих на рынке трендов и предстоящих изменений (прежде всего, в сфере регулирования), то существует риск столкнуться с ситуацией, когда придется заплатить большие деньги для того, чтобы временно подстроиться под изменение регулирования, или вообще закрыть свой бизнес.

Поэтому взаимодействие для всех важно. Легче нанимать специалистов, которые будут обеспечивать такое взаимодействие с властью, чем потом устранять неожиданно образовавшиеся издержки.

Механизмов взаимодействия, безусловно, очень много, в том числе, через бизнес-площадки, выстроенные органами власти. Сегодня и Правительство, и Президент ставят задачу более активного взаимодействия бизнеса с властью. Но бизнес реализует имеющиеся возможности влияния на принимаемые властные решения максимум на 30-

<sup>1</sup> Барварин Александр Викторович – профессор кафедры теории и практики взаимодействия бизнеса и власти Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», Вице-президент Российского союза промышленников и предпринимателей по корпоративным отношениям и правовому обеспечению. Адрес: 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: GR@hse.ru.

40%. Причин тому несколько и, в числе прочего, отсутствие достаточного уровня компетенций у представителей бизнеса, которые отвечают за эти направления. Часто предпринимательское сообщество просто не может сформулировать адекватное заключение на законопроекты и ясно объяснить, чем не нравится проект принимаемого решения.

Сегодня в России существуют 4 крупных бизнес-объединения общенационального характера - т.н. «Большая четверка»: Торгово-промышленная палата Российской Федерации, Российский союз промышленников и предпринимателей, Деловая Россия (объединение среднего бизнеса) и ОПОРА России (организация, прежде всего, малого бизнеса). Хотя взаимодействие через эти бизнес-ассоциации наиболее удобно, но это не значит, что они монополизировали каналы взаимодействия бизнеса и власти.

Существуют определенные процедуры, которыми может воспользоваться любой предприниматель, в частности, оценка регулирующего воздействия (ОРВ). Цель процедуры состоит в том, чтобы при разработке определенных государственных решений, орган, которые эти решения будет принимать, должен оценить последствия этого для бизнеса или дополнительные расходы для государства. Сегодня система ОРВ работает достаточно эффективно. В отличие от антикоррупционной экспертизы, эффективность которой близка к нулю из-за неучастия в ней представителей бизнеса.

Оценке регулирующего воздействия подлежат все виды нормативных актов (законы, постановления правительства, указы президента, ведомственные нормативные акты), хотя и не по всем видам деятельности. Сфера этих отношений закреплена в регламенте работы Правительства и постановлении Правительства об утверждении правил подготовки нормативно-правовых актов

федеральных органов исполнительной власти. Нормативно-правовые акты ведомств не идут на уровень правительства, а принимаются министерством или ведомством и передаются на регистрацию в Министерство юстиции. А проекты постановлений, указы президента и проекты федеральных законов передаются на рассмотрение в правительство.

По постановлению Правительства о проведении оценки регулирующего воздействия, федеральный орган исполнительной власти, который начинает разработку проекта нормативно-правового акта, обязан разместить на сайте уведомление о начале разработки нормативно-правового акта. Уведомление достаточно простое: о том, что планируется разработка такого акта, наименование акта, его содержание и концепция, что в нем планируется предусмотреть и сроки, в течение которых заинтересованные лица могут высказать свои предложения. Это сделано для того, чтобы участники предпринимательского сообщества и эксперты включались в диалог с органами власти на более ранней стадии. Чаще всего это сигнал для бизнеса, для определенной группы интересов о том, что начинается какое-то движение в этой области.

Правительство делит все проекты актов на три группы: с высокой степенью регулирующего воздействия (когда акт устанавливает новые требования к предпринимательской деятельности), со средней степенью регулирующего воздействия (когда акт изменяет существующие требования) и с низкой степенью регулирующего воздействия (когда нет ни того, ни другого, но акт формально попадает под критерии, которые предусматриваются для ОРВ). В зависимости от группы, к которой относится проект акта, устанавливаются различные сроки для проведения публичных процедур.

Какие же акты подлежат регулированию? Круг из довольно широк: акты, регулирующие отношения в области организации и осуществления государственного контроля и надзора; отношения по взиманию налогов и сборов; отношения, возникающие в процессе осуществления налогового контроля, обжалования актов налогового контроля и действий их должностных лиц. Но в этом системе налогового администрирования оценке регулирующего воздействия не подлежат налоговые ставки. Кроме того, в перечень ОРВ входят: отношения в области создания, реорганизации и ликвидации юридических лиц и осуществления ими деятельности (по сути, корпоративное законодательство); отношения в области управления, применения и исполнения обязательных требований к продукции и связанных с нею процессов проектирования, производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения и перевозки, реализации и утилизации (техническое регулирование). Также в сферу ОРВ попадают: порядок и правила регулирования таможенного дела; оценки соответствия в области процессов безопасности производства, закупки товаров и услуг, а также в области нарушения законодательства в этих сферах.

Следующая (вторая) стадия - это когда разрабатывается сам акт. Федеральный орган исполнительной власти, получив определенные отзывы на уведомления, должен сделать сводный отчет и подготовить акт. В сводном отчете он обязательно указывает, что принято и что не принято из поступивших предложений. Постановление детально регулирует требования к сводному отчету.

С момента подготовки текста нормативно-правового акта начинается процедура его публичного обсуждения. То есть проект акта размещается на сайте ([regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru)), после чего, в зависимости от степени

регулирующего воздействия, устанавливаются сроки проведения публичной консультации: 45 рабочих дней для высокой степени регулирующего воздействия, 20 - для средней и 10 - для низкой.

Помимо размещения информации о разработке проекта акта на сайте, в федеральные органы исполнительной власти и в четыре указанных выше бизнес-объединения, направляются соответствующие уведомления. Федеральный орган исполнительной власти обязан не только рассмотреть присланное заключение по проекту, но отразить в отчете по итогам публичных консультаций, размещаемом на сайте, с чем и почему он не согласен. По результатам публичных консультаций федеральный орган исполнительной власти дорабатывает проект акта, размещает его на сайте и направляет для подготовки заключения оценки регулирующего воздействия в Минэкономразвития. В свою очередь, Минэкономразвития, в зависимости от степени регулирующего воздействия, в срок от 7 до 10 рабочих дней проверяет соблюдение процедуры и правильность определения степени регулирующего воздействия. Другими словами, министерство должно дать заключение на предмет того, содержит ли проект нормативно-правового акта положения, вводящие избыточные требования к бизнесу, влекущие расходы бизнеса или государственного бюджета. Хотя, по положению, публичных консультаций на этой стадии не предусмотрено, но де факто они проводятся, особенно, в отношении узкоотраслевых актов.

Что еще важно понимать применительно к ОРВ. Если подготовлено отрицательное заключение, это значит, что человек, который принимает решения, должен это делать с учетом этого заключения. Например, если разработчик считает, что возникают проблемы для бизнеса и дополнительные

расходы, но социальная значимость этого акта гораздо выше. Многие непопулярные решения (ПЛАТОН, к примеру) увеличивают расходы на бизнес. Но на другую чашу весов ложится безопасность граждан. Постановление требует, что если есть отрицательное заключение, то перед принятием решения должно пройти согласительное совещание с Минэкономразвития. Если не договорились, то фиксируется протокол разногласий. Далее в отношении ведомственного акта решение принимает сам министр. Если считает, что его надо принимать, то подписывает и отдает на регистрацию в Минюст. Если это акт более высокого уровня (например, проект федерального закона), то материалы передаются в правительство, где решение принимается протокол разногласий. Если есть протокол разногласий, то решение принимается курирующим вице-премьером. По результатам согласительных процедур проект акта либо передается на подпись председателю правительства, либо не передается. А проект федерального закона выносится на комиссию по законопроектной деятельности.

С 2016 г. процедура экспертизы нормативно-правовых актов федеральных органов исполнительной власти на предмет выявления в них положений, создающих барьеры для предпринимательской и инвестиционной деятельности, заменена процедурой оценки фактического воздействия, т.е. в отношении действующих актов. Если ранее экспертиза проводилась только в отношении актов федеральных органов исполнительной власти (министерств и ведомств), то оценке фактического воздействия подлежат все акты, в том числе постановления правительства и федеральные законы, регулирующие правоотношения в сфере предпринимательской и иной деятельности.

Сначала Министерством экономического развития формируется план

проведения оценки фактического воздействия, который размещается на сайте для публичных консультаций. В течение 20 дней любые заинтересованные лица могут пополнить этот план теми или иными актами. После чего соответствующий проект плана направляется в правительственную комиссию на утверждение. В нем закрепляются подлежащие экспертизе акты, сроки ее проведения и ответственные федеральные органы исполнительной власти. А процедура подготовки заключения в целом аналогична процедуре ОРВ. Только отчет направляется не только в Минэкономразвития, но и в Минюст для оценки «юридической чистоты» акта.

На сегодня предложения бизнеса, направляемые в департамент оценки регулирующего воздействия Минэкономразвития, учитываются в большей степени, нежели аналогичные предложения, посылаемые в федеральные органы исполнительной власти. Дело в том, что

Последние отвечают, прежде всего, за безопасность и нормальное функционирование экономики в определенной отрасли, в силу чего, создание дополнительной административной процедуры или дополнительные расходы бизнеса рассматривают как нормальное явление.

Помимо указанных выше процедур, существуют и другие механизмы участия бизнеса в мониторинге законодательства: например, через комитеты и отраслевые комиссии РСПП, вырабатывающие консолидированную позицию бизнеса по тем или иным вопросам. Участие в бизнес-объединениях позволяет использовать такие структуры как, например, правительственные комиссии. Из наиболее значимых комиссий можно назвать комиссию по законопроектной деятельности, через которую проходят все законопроекты, вносимые правительством в

Государственную Думу, а также все проекты отзывов правительства на рассматриваемые Госдумой законопроекты. Работа в этой комиссии дает для бизнеса возможность направить законопроект на повторное рассмотрение или внести в него изменения.

РСПП раз в две недели делает обзор изменений в законодательстве и правоприменительной практике. Причем этот обзор имеет не столько информационный характер, сколько мониторить ситуацию, чтобы ни один нормативный акт в сфере предпринимательской деятельности не мог пройти мимо внимания бизнеса.

При принятии решений в Государственной Думе есть определенные сдерживающие факторы - это работа представителей бизнеса с Государственным правовым управлением Президента России и с Администрацией Президента, откуда идут регулярные запросы.

Есть и другие процедуры, связанные, например, с деятельностью Общественных советов при федеральных органах исполнительной власти. Совместная инициатива Общественной палаты и Экспертного совета привела к новой процедуре формирования Общественных советов. Окончательное утверждение кандидатур осуществляет не руководитель федерального органа исполнительной власти, Общественный совет которого формируется, а общая комиссия. Но кандидатура вносится через Экспертный совет и Общественную палату. При этом там две трети голосов у Общественной палаты и одна треть у Экспертного совета.

Помимо работы Общественных советов стоит упомянуть деятельность Общественной палаты, особенно на процедуру нулевого чтения, которую сейчас активно вводят. Речь идет о публичном обсуждении и принятии заключения перед внесением законопроектов в Государственную Думу.

Есть важный институт уполномоченного по защите прав предпринимателей, при котором функционируют Общественный и Экспертный советы. Уполномоченный готовит ежегодный доклад Президенту, в том числе, по тем проблемам, которые были выявлены в ходе его деятельности. Обычно это достаточно узкие отраслевые вопросы, но существует возможность влияния, когда доклад «разбирается» на поручения правительства.

Нельзя не остановиться и на Агентстве стратегических инициатив (АСИ) и дорожных картах. Председателем Наблюдательного совета АСИ является Президент Российской Федерации, а курирует реализацию дорожных карт лично помощник президента по экономическим вопросам А.Р. Белоусов. В результате, многие вещи, которые пытаются заблокировать федеральные органы исполнительной власти, все равно проходят через дорожные карты АСИ. Важно, что работа по составлению отраслевых дорожных карт достаточно открыта: приглашаются заинтересованные люди, идет активное обсуждение с органами власти, вырабатываются предложения по оптимизации и снижению барьеров для бизнеса в отдельных отраслях и т.п.

## ORGANIZATION OF INTERACTION WITH AUTHORITIES: CORPORATE PRACTICES

---

**Varvarin Alexander** - Vice-President for the Corporate Relations and Legal Enforcement of the Russian Union of Industrialists and Entrepreneurs. Address: 17 Kotelnicheskaya nab., Moscow, 109240, Russia. E-mail: rspp@rspp.ru.

For many years, the Department of the Theory and Practice of Business-Government Interaction of the Higher School of Economics, a partner of Research and Education Laboratory of Business Communications Study, organizes a series of master classes in the framework of the university elective "GR in modern Russia: theory and practice". In this issue, we present to the reader's attention the transcription of the one of the master classes conducted by Alexander Varvarin, Vice-President of the Russian Union of Industrialists and Entrepreneurs for Corporate Relations and Legal Enforcement.

Key words:

*Corporate practices, interaction between business and authorities, GR-department, lobbying.*