

МЕХАНИЗМЫ ОТСТАИВАНИЯ КОРПОРАТИВНЫХ ИНТЕРЕСОВ В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Барварин А.В.¹

В данной статье представлены ключевые тезисы мастер-класса Вице-президента РСПП по корпоративным отношениям и правовому обеспечению. Автор рассуждает о природе создания бизнес-ассоциаций, а также оценивает различные точки доступа для бизнеса при принятии важных государственных решений. Отдельное внимание автор фокусирует на таких инструментах продвижения компаниями своих интересов как оценка регулирующего воздействия и оценка фактического воздействия.

Ключевые слова:

Лоббизм, Government Relations, законодательная деятельность, точки доступа, ОРВ, ОФВ.

¹ **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: 109240, Москва, Котельническая наб., д. 17. E-mail: rspp@rspp.ru.

Рассматриваемая тема чрезвычайно актуальна для бизнеса и экономики главным образом потому, что у компаний из года в год растет осознание собственной ответственности за решения, принимаемые внутри государства. Для компаний ответственность выражается в конкретных финансовых потерях, которые несет бизнес в случае принятия невыгодных для него решений. Крупный бизнес в России уже пришел к пониманию того, что, если вовремя не начать оказывать влияние на власть, не помогать регулировать различные отрасли экономики, последствия могут быть для них самые негативные.

Стоит подчеркнуть, что в России все ошибки и просчеты власти в конечном итоге ложатся бременем на реальный сектор экономики. Например, в Москве некоторое время назад было принято решение о строительстве различных дебаркадеров (барж, ресторанов, клубов, магазинов) на Москве-реке. Разумеется, вся необходимая инфраструктура была выстроена бизнесом, но впоследствии было принято решение все дебаркадеры убрать и запретить их размещение. С точки зрения чиновника, подобное решение – просто подпись на бумаге, для бизнеса же – это потеря прибыли, издержки.

Еще один пример: 5 лет назад была развернута целая кампания по сносу торговых палаток, сейчас же активно обсуждается вопрос о возвращении палаток, поскольку предыдущее решение повредило малому бизнесу.

Подобные казусы случаются и в более серьезных масштабах: реформа налогового регулирования ИП привела к тому, что порядка 500 тысяч предпринимателей снялись с учета в течение полугода. Разумеется, предприниматели никуда не делись и продолжили осуществлять свою деятельность, но ушли в тень.

Подобных ситуаций можно было бы избежать. К примеру, в ряде государств есть механизмы, предусматривающие возмещение государством убытков за некачественное регулирование, а в нашей стране подобные механизмы отсутствуют. Именно поэтому, крупные компании уже давно сформировали собственные GR-подразделения, которые активно работают с властью и оценивают потенциальные риски для бизнеса. Стоит подчеркнуть, что риски могут исходить не только от власти, но и от других участников рынка и конкурирующих секторов экономики.

Например, есть отрасль электроэнергетики, в которой действуют совершенно разные группы с разными интересами: у крупных потребителей электроэнергетики (заводов) – свой интерес; есть генерирующие компании, сетевые компании – все они действуют в своих интересах и пытаются доказать органам государственной власти собственную позицию. Если какая-то часть сектора, отрасли не участвует в обсуждении регуляторных инициатив, последствия для бизнеса этих компаний могут быть крайне плачевными.

Кроме того, в последнее время ощущается серьезное противоречие между крупными и малыми игроками рынка в различных отраслях. Например, довольно напряженная атмосфера сложилась на рынках алкогольной продукции и мяса. Крупные игроки часто выступают за ужесточение регулирования в отношении малых. Зачастую это касается различных ограничительных решений: крупные игроки могут себе позволить затраты на обеспечение регулирования и игнорируют тот факт, что малые компании попросту не могут позволить себе аналогичные дополнительные издержки. Ввиду этого каждый сектор должен объяснять чиновниками собственный интерес.

Искусство чиновника в этой ситуации – найти баланс интересов, чтобы обеспечить принятие правильного решения.

Что касается закона о лоббизме, то я выступаю против него, поскольку последствия его принятия могут быть очень плачевными. Поручение по проработке закона о лоббизме содержалось в одном из Национальных антикоррупционных планов, однако впоследствии необходимость принятия данного закона была снята по причине усиления коррупционных рисков. Если изучать практику других стран в части регулирования лоббизма, то необходимо отметить опыт США, где закон о лоббизме регулирует в первую очередь деятельность отставных чиновников, сенаторов, имеющих связи на своем прошлом месте работы.

В России мы можем выделить два вида лоббизма: во-первых, цивилизованный (публичный) лоббизм, формализованный в различных институтах. Также им занимается ряд коммерческих структур, которые местами очень эффективны, однако пиарить свою деятельность они не хотят. Второй вид лоббизма – непубличный – заключается в том, что бывшие чиновники, перешедшие на работу в бизнес, отстаивают интересы своей новой компании на прошлом месте работы. Эффективность подобного лоббизма значительно ниже.

Ввиду отсутствия закона о лоббизме, компании самостоятельно выстраивают собственные стратегии по отстаиванию интересов. Нужно отметить, что в Правительстве с пониманием относятся к этому: созданы институты, которые помогают компаниям в этом.

На мой взгляд, оценка регулирующего воздействия (ОРВ) – самый эффективный институт отстаивания интересов бизнеса. В Регламенте Правительства установлены тре-

бования, в соответствии с которыми все нормативно-правовые акты, затрагивающие интересы бизнеса, должны пройти через ОРВ. Без этой процедуры ни один проект Постановления Правительства, проект ФЗ или ведомственный приказ не могут быть внесены на рассмотрение Правительства. Оценка регулирующего воздействия позволяет на этапе предварительной оценки отсеять дополнительные обременительные требования.

В целом процедура состоит из трех этапов:

- Уведомление о разработке НПА. Обычно это просто «звоночек» для компаний, что необходимо быть готовыми оперативно реагировать;

- после разработки ФОИВом проект публикуется на сайте ОРВ. В соответствии с процедурой орган государственной власти должен разместить не только проект акта, но и пояснительную записку, а также отчет, содержащий цели регулирования, возможные издержки и риски для бизнеса;

- после размещения на сайте начинается процедура публичных консультаций, которые осуществляются путем взаимодействия через сайт.

По итогам все предложения комментируются ФОИВом, разработавшим проект изменений. Затем оценку по итогам процедуры готовит Министерство экономического развития. Нередко проводятся и дополнительные консультации с бизнесом. Зачастую министерствам приходится прибегать к согласительным процедурам, однако, к сожалению, на межведомственные заседания представителей бизнеса не приглашают, поскольку профильный ФОИВ не заинтересован в том, чтобы терять больше времени на консультации с бизнес-сообществом. Ему гораздо важнее в более короткие сроки за-

крыть согласительную процедуру в Минэкономразвития. Министерство экономического развития в таких условиях зачастую не может самостоятельно защитить позицию бизнеса, поскольку не погружено достаточно глубоко в отраслевые процессы.

Теперь остановимся на том, что должен знать каждый лоббист и GR-специалист: как проходят все процедуры, связанные с важным для компании решением, а главное – где и когда можно повлиять на это решение, с кем необходимо для этого разговаривать.

Разберем это более подробно на примере законопроекта, который разрабатывается, например, Министерством экономического развития. В первую очередь, необходимо определить, что начата разработка нормативно-правового акта. Об этом можно узнать следующим образом:

- Из плана законопроектной деятельности, который в конце каждого года публикуется Правительством;
- из планов законопроектной деятельности отдельных ФОИВов: данные планы не всегда публикуются на сайтах, однако зачастую направляются в бизнес-объединения. Помимо этого, существует возможность получить эти планы от собственных представителей в общественном совете при конкретном ФОИВе;
- посредством мониторинга по линии ОРВ;
- из планов мероприятий по различным поручениям Президента или Правительства;
- из плана мероприятий по трансформации делового климата.

Допустим, что, несмотря на все попытки, принятые на этих стадиях, мы не смогли повлиять на позицию Министерства экономического развития. На следующей

стадии мы можем донести свою позицию до Министерства юстиций посредством участия в процедуре антикоррупционной экспертизы, которую оно проводит.

Помимо этого, почти все законопроекты рассматриваются Институтом сравнительного законодательства и правоповедения – здесь мы также имеем возможность взаимодействовать с коллегами.

Последняя стадия перед рассмотрением любого проекта изменений Правительством – оценка Главным правовым управлением Администрации Президента. На этом уровне также можно вести работу с коллегами, направлять обращения.

Следующий шаг – комиссия по законопроектной деятельности Правительства, а также предкомиссия, где также можно озвучить свои замечания

Если не удалось успешно донести свою позицию до Комиссии, то можно попробовать доказать ее на заседании Правительства, однако участие в таких мероприятиях возможно только для очень узкого круга лиц, например, в них может принимать участие Президент РСПП А.Н. Шохин.

Если нам не удалось убедить Правительство, то можно пытаться выстроить работу с представителями Государственной Думы. Здесь нас больше всего интересуют руководители профильных комитетов, куда поступает наш законопроект.

Существует также механизм оценки фактического воздействия (ОФВ), который во многом аналогичен ОРВ, но применяется в отношении уже действующих нормативно-правовых актов.

План работы по конкретным нормативно-правовым актам ежегодно разрабатывается Министерством экономического развития. Изначально оценку акта проводит

профильный орган власти, затем ФОИВ публикует отчет на сайте ОРВ. После этого все оценки акта могут комментироваться компаниями. После отчета и публичного обсуждения начинается подготовка заключения Министерством экономического развития. Именно Минэкономразвития дает итоговую оценку.

Говоря об ОФВ, стоит подчеркнуть, что у нас в целом многие механизмы не всегда работают по определенным, в том числе, личным причинам. Механизм ОФВ существует уже порядка 4 лет, однако план работы по конкретным НПА был согласован только в конце прошлого года. Почему так произошло? В соответствии с процедурой план оценки фактического воздействия утверждается Правительственной комиссией по административной реформе. До мая прошлого года эту комиссию возглавлял вице-премьер С. Приходько. Судя по всему, ему процедура ОФВ не была интересна по тем или иным причинам, поэтому план год

от года не утверждался, хотя ежегодно вносился Министерством экономического развития на рассмотрение.

Но в итоге был найден выход из ситуации: внесли изменения в Постановление Правительства об ОФВ, в соответствии с которыми утверждать план по ОФВ стала специальная подкомиссия Правительственной комиссии, которую возглавил Министр экономического развития М. Орешкин.

Тут же возникает вопрос – какой следующий шаг после завершения процедуры ОФВ? Сейчас в Постановлении написано, что результаты рассматриваются Правительственной комиссией по административной реформе, которая и принимает решение. Однако как я уже сказал, существует риск, что комиссия не обеспечит нужную реакцию, хотя с учетом того, что сейчас Правительственную комиссию возглавил новый вице-премьер К. Чуйченко, ситуация может поменяться в лучшую сторону.

MECHANISMS OF CORPORATE INTERESTS DEFINITION IN STATE AUTHORITIES

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.

This article presents the key theses of the master class of the Vice-President of The Russian Union of Industrialists and Entrepreneurs on corporate relations and legal support. The author discusses the nature of the creation of business associations, as well as evaluates various access points of state decision-making process for businesses. Also, the author focuses on such tools for companies' interests promotion as regulatory (ex-ante) impact assessment and ex-post impact assessment.

Key words:

Lobby, Government Relations, legislative activity, access points, RIA, ex-post impact assessment.