

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

БИЗНЕС

И

ВЛАСТЬ

В РОССИИ

Регуляторная среда
и правоприменительная
практика



Издательский дом Высшей школы экономики
Москва 2017

УДК 338.22
ББК 65.012.1
Б59

Научный редактор и руководитель авторского коллектива — *А.Н. Шохин*
Координатор проекта — *И.Б. Орлов*

Авторский коллектив:

А.Н. Шохин (введение, гл. 12, 19, заключение), М.Ф. Баширов (гл. 18),
С.Р. Борисов (гл. 14), М.А. Воробьев (гл. 7), М.Л. Гальперин (гл. 3),
И.Н. Ефременков (гл. 14), С.В. Жигалов (гл. 6), А.А. Иванов (гл. 1),
Е.А. Иванов (гл. 22), В.С. Иванова (гл. 6), Л.А. Калганова (гл. 17),
В.Н. Кирилина (гл. 6, 20), О.В. Комшукова (гл. 19),
И.В. Котелевская (гл. 2), В.Г. Ледаев (гл. 23), В.Н. Лексин (гл. 24),
И.А. Ложевский (гл. 17), В.Ю. Лукьянова (гл. 5), А.Г. Назаров (гл. 4),
Лу Наумовский (гл. 8), И.Б. Орлов (гл. 13), Л.В. Поляков (гл. 10),
А.А. Порецкова (гл. 13), М.Л. Попова (гл. 16), Д.А. Пумпянский (гл. 21),
А.О. Родзянко (гл. 9), В.Ю. Саламатов (гл. 7), Т.Я. Хабриева (гл. 5),
Е.В. Шишлакова (гл. 19), А.Н. Шубин (гл. 14), Я.И. Черепанов (гл. 12),
А.Е. Чирикова (гл. 23), И.Ю. Юргенс (гл. 15), М.В. Юргелас (гл. 16, 22),
В.И. Якунин (гл. 11), И.О. Яникеева (гл. 20)

Опубликовано Издательским домом Высшей школы экономики
<<http://id.hse.ru>>

ISBN 978-5-7598-1565-5 (в пер.)
ISBN 978-5-7598-1641-6 (e-book)

© Национальный
исследовательский университет
«Высшая школа экономики», 2017

Оглавление

Регуляторная среда и правоприменительная практика как фактор перехода к устойчивому экономическому росту (вместо введения) (А.Н. Шохин)	6
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---

Раздел I. Принципы и механизмы взаимоотношения государства и бизнес-сообщества в международном и российском законодательстве

13

Глава 1. Бизнес и право: механизмы и перспективы согласования интересов (А.А. Иванов)	15
------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Глава 2. Правовые основы взаимодействия государства и бизнес-сообщества (И.В. Котелевская)	30
-----------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Глава 3. О некоторых проблемах развития правовой системы (М.Л. Гальперин)	58
------------------------------------------------------------------------------------	----

Глава 4. Бизнес и уголовное право (А.Г. Назаров)	67
--------------------------------------------------------	----

Глава 5. Евразийская интеграция: особенности динамики (Т.Я. Хабриева, В.Ю. Лукьянова)	69
------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Глава 6. Институт уполномоченных по защите прав предпринимателей в контексте конфликтного дискурса (В.Н. Кириллина, С.В. Жигалов, В.С. Иванова).....	82
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Глава 7. Международная и национальная практика работы консультативных советов и комитетов при исполнительных органах власти (В.Ю. Саламатов, М.А. Воробьев)	98
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Глава 8. Российский опыт кооперации государства и бизнеса: проблемы и перспективы взаимодействия (Лу Наумовский)	106
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Раздел II. Российский опыт взаимодействия власти и бизнеса: проблемы и перспективы

109

Глава 9. Экономическая свобода как фактор развития и экономического роста (А.О. Родзянко).....	111
---------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Глава 10. Экономическая политика в президентских Посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации 2015–2016 гг. (<i>Л.В. Поляков</i>).....	124
Глава 11. Государство и государственные компании: модели формирования и реализации государственной политики (<i>В.И. Якунин</i>).....	134
Глава 12. Участие репрезентативных представителей потребителей в регулировании инфраструктурных отраслей как фактор экономического роста (<i>А.Н. Шохин, Я.И. Черепанов</i>)	152
Глава 13. Взаимодействие власти и бизнеса в рамках управленческой перспективы на примере процесса формирования собственников из рядов номенклатуры в современной России (<i>И.Б. Орлов, А.А. Порецкова</i>).....	161
Глава 14. Малый и средний бизнес России: противоречие момента (<i>С.Р. Борисов, А.Н. Шубин, И.Н. Ефременков</i>)	174
Глава 15. Государственная власть и страховой рынок на пике экономического кризиса: поиски баланса интересов (<i>И.Ю. Юргенс</i>).....	181
Глава 16. Импортозамещение как новый драйвер роста ИТ-сферы в России (<i>М.В. Юргелас, М.Л. Попова</i>)	195
Глава 17. Человеческий капитал топ-менеджмента как мультипликатор роста и развития организации (<i>И.А. Ложевский, Л.А. Калганова</i>).....	206
Глава 18. Место и роль Government-to-Business Relations в системе Government Relations (<i>М.Ф. Баширов</i>).....	226
Глава 19. GR-стратегия российского банка с иностранным капиталом в условиях кризиса (<i>А.Н. Шохин, О.В. Комиукова, Е.В. Шишлакова</i>)	234
Глава 20. Развитие частного школьного образования в России: проблемы и перспективы (<i>В.Н. Кириллина, И.О. Яникеева</i>).....	256

Раздел III. Взаимодействие власти и предпринимателей: региональное и муниципальное измерения	269
Глава 21. Роль объединений предпринимателей в регионах в создании условий для экономического роста (на примере Свердловского областного Союза промышленников и предпринимателей) (<i>Д.А. Пумпянский</i>).....	271
Глава 22. Динамика активности законодательной лоббистской деятельности на федеральном уровне в новых экономических условиях (на примере АПК Московской области) (<i>М.В. Юргелас, Е.А. Иванов</i>).....	293
Глава 23. Коалиции бизнеса и власти в малых городах России (<i>В.Г. Ледаев, А.Е. Чирикова</i>)	308
Глава 24. Муниципальная собственность как предмет взаимоотношений местной власти и бизнеса (<i>В.Н. Лексин</i>)	335
Заключение (<i>А.Н. Шохин</i>)	366
Сведения об авторах.....	369

Регуляторная среда и правоприменительная практика как фактор перехода к устойчивому экономическому росту (вместо введения)

Мы продолжаем серию публикаций по проблемам взаимодействия бизнеса и власти. Предлагаемая вам четвертая монография посвящена регуляторной среде и правоприменительной практике.

В Высшей школе экономики и Российском союзе промышленников и предпринимателей данная проблематика исследуется достаточно давно. Подход к этой теме стал уже традиционным — анализ ведется с двух сторон — академической и деловой. В декабре 2015 г. РСПП, Министерство экономического развития Российской Федерации и газета «Ведомости» проводили конференцию по регуляторной политике, на которой были отмечены значительные шаги в правовом регулировании бизнеса. С одной стороны, совершенствуются нормы материального права, регулирующие различные стороны предпринимательской деятельности, с другой — появляются новые нормы и повышается эффективность действующих механизмов участия бизнеса в нормотворчестве.

В частности, взаимодействие бизнеса и власти предусмотрено рядом нормативных актов и поручениями руководства страны. Например, одно из решений Президента Российской Федерации связано с созданием рабочей группы по мониторингу и анализу правоприменительной практики в сфере предпринимательства. По существу, это рабочая группа по взаимодействию бизнеса с правоохранительными органами, деятельность которой уже привела к внесению ряда поправок в Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы, направленных на защиту прав предпринимателей. Существенно выросло и число площадок, на которых происходит согласование интересов бизнеса и власти: Открытое правительство, общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, Экспертный совет при Правительстве, Общественная палата, проводящая «нулевые» чтения законопроектов, различного рода публичные консультации по проектам нормативных актов, и рабочие группы Агентства стратегических инициатив, институт Уполномоченного по защите прав предпринимателей и несколько десятков общественных омбудсменов по различным направлениям.

В 2015 г. было принято правительственное постановление о порядке проведения проверки фактического воздействия нормативных правовых актов, т.е. система включает не только ОРВ по проектам нормативных правовых актов, но и оценку действующих нормативных актов с точки зрения их влияния на бизнес.

Отмена ряда действующих актов обсуждалась, в частности, на Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений. Но здесь сложилась довольно сложная ситуация. При отмене акта возникает правовой вакуум: поскольку отмененные акты не действуют, то начинают действовать совсем старые, отмененные ранее и еще в большей степени не соответствующие требованиям времени. Поэтому простой отмены даже вредных для бизнеса правовых актов явно недостаточно. Нужна четкая и понятная бизнесу и власти технология принятия новых нормативных правовых актов, не допускающая появления «черных дыр» при отмене тех или иных НПА.

Уже несколько лет при Минюсте России функционирует механизм мониторинга правоприменительной практики. Минюст готовит доклады о состоянии и проблемах применения законодательства, в том числе по вопросам, касающимся бизнеса. В частности, рассматриваются вопросы регистрации недвижимости, природоохранное и экологическое законодательство. Бизнес-сообщество в этой работе принимает активное участие. Участвует РСПП и в подготовке постановлений Пленума Верховного суда, а до этого Союз плодотворно работал на площадке Высшего арбитражного суда.

Однако экспертиза проектов нормативных правовых актов и анализ правоприменения на различных площадках не всегда эффективны: некоторые площадки явно дублируют друг друга, а технологии привлечения экспертов, в том числе от бизнеса, существенно различаются. В итоге у властных структур есть возможность выбрать «нужных» экспертов и озвучить «правильное» мнение бизнеса в собственных интересах. Поэтому важно, чтобы эти процедуры были формализованы, как это сделано для оценки регулирующего воздействия. Прежде всего привлекаемые эксперты от бизнеса должны быть делегированы бизнес-объединениями, такими как РСПП, Торгово-промышленная палата (ТПП), «ОПОРА России» и «Деловая Россия», профессиональными объединениями по соответствующим направлениям деятельности.

Согласно опросам, проводимым РСПП, экспертиза со стороны бизнес-объединений многие компании устраивает больше, нежели прямые контакты с представителями власти. Да и в целом российские компании предпочитают взаимодействие с властью через бизнес-ассоциации (тогда как иностранные компании считают более эффективными прямые кон-

такты с властями). Хотя в идеале именно ассоциации иностранного бизнеса могли бы здесь показать пример институционального взаимодействия.

Говоря об основных проблемах регуляторной политики, следует отметить нестабильное законодательство и отсутствие последовательной стратегии его развития. Например, бизнес давно критикует изменения в природоохранном законодательстве, консервирующем существующую неэффективную систему нормирования, которая основывается на старых санитарных правилах и нормах, природоохранных и других нормативах.

Еще один негативный пример — законодательство о наилучших доступных технологиях. Соответствующий закон был принят в 2014 г., но не успели технологические нормы вступить в силу, как в том же году были пересмотрены. Среди прочего были введены отмененные ранее избыточные требования разработки промышленными компаниями нормативов образования отходов и лимитов на их размещение. То есть неустойчивость законодательства, особенно в сложной финансовой ситуации, не способствует формированию ясных представлений о перспективах развития бизнеса.

Были приняты решения по замораживанию многих фискальных норм (налогов и неналоговых платежей) до 1 января 2019 г. Но непонятно, что будет после этой даты. Пытаясь сработать на опережение, в марте 2016 г. на Съезде РСПП Президенту Российской Федерации В.В. Путину была предложена программа снижения фискальной нагрузки с 1 января 2019 г. Задачей-минимум является продление моратория на увеличение фискальной налоговой нагрузки, при том что структура налоговой и фискальной системы, конечно, может меняться. Правда не может не беспокоить «ползучий» рост фискальной нагрузки, в том числе через корректировку скорее административных компонентов фискальной системы, например, правил учета убытков. Прозвучавшее в Послании Президента Российской Федерации предложение посвятить 2017 г. обсуждению будущего налоговой системы, приняв соответствующие законы в 2018 г., а ввести их в действие с 2019 г., усиливает, как ни странно, эту неопределенность.

Надзор и контроль — это тот блок, который прямо относится к взаимодействию бизнеса и власти. В конце марта 2016 г. правительство приняло дорожную карту по надзорно-контрольной деятельности. Понятно, что речь идет о внедрении риск-ориентированного подхода, но для многих непонятно, приведет ли это к сокращению числа проверок. Неясно также, как будут оцениваться риски. Остается открытым вопрос о том, уйдет что-то от прямого контроля за счет внедрения прогрессивных форм надзорно-контрольной деятельности (различного рода предписания, предупреждения, страхование ответственности и т.п.) либо прямой контроль при любом раскладе сохранится? В таком варианте риски для бизнеса, связанные с надзорно-контрольной деятельностью, могут увеличиться. Очевидно, что все эти и другие

проблемы, актуальные для бизнеса и государства, могут быть решены только совместными усилиями и при постоянном взаимодействии.

Хотя опросы компаний — членов РСПП не фиксируют улучшения делового климата в целом (в 2016 г. доля оптимистов составила 22%, что, правда, больше, чем в 2015 г., когда их было лишь 13%), есть компоненты делового климата, где российские компании видят серьезный прогресс. Если в 2010 г. 37% компаний говорили о низком качестве налогового администрирования, то в 2016 г. оно воспринималось как ограничитель развития лишь 7,6% опрошенных. Зато качество инфраструктуры, нехватка кадров и административные барьеры, похоже, перешли в разряд вечных проблем. Процедуры регистрации прав собственности серьезно улучшились, а вот уровень ее защищенности оставляет желать лучшего.

За последние пару лет произошли «тектонические» изменения в подходах к промышленной политике. От дискуссий о ее необходимости власть и бизнес перешли к формированию политики и созданию системы институтов и инструментов поддержки промышленности. Точкой отсчета стало принятие в конце 2014 г. закона «О промышленной политике в Российской Федерации» и его последующая реализация. Причем ключевым фактором эффективности мер стимулирования промышленности стал учет Минпромторгом России мнений бизнеса.

Заработал Фонд развития промышленности, ставший «модельным» институтом развития. Но нельзя останавливаться на достигнутом. Развитие системы институтов промышленной политики должно базироваться на повышении их эффективности и качества взаимодействия между институтами. Необходимо концентрировать ограниченные финансовые ресурсы в наиболее востребованных бизнесом и эффективных институтах, а также фиксировать участие бизнеса в органах управления институтов развития и оценке проектов, претендующих на поддержку, на институциональном уровне.

Несмотря на наличие широкого набора инструментов и механизмов стимулирования инвестиций, пока нет понимания «целевого образа» российской промышленности к 2030 г. и методов достижения поставленных целей. Без этого бизнесу сложно планировать масштабные инвестиционные программы. Еще один повод для подготовки стратегии развития промышленности: без системного подхода невозможно противостоять Минфину России как в части сохранения наиболее востребованных промышленными компаниями инструментов поддержки, так и недопущения роста фискальной нагрузки на бизнес. Ситуация понемногу выправляется — Минпромторг России заявил в феврале 2017 г. о начале процесса актуализации около 20 отраслевых стратегий, но по-прежнему на разных стадиях «зависли» несколько долгосрочных документов, в обсуждении которых участвовал

бизнес и которые важны для формирования стратегий компаний, включая Стратегию — 2030, сроки которой перенесены на середину 2017 г.

На состоявшемся 25 мая 2016 г. заседании Президиума Экономического совета под председательством Президента Российской Федерации В.В. Путина рассматривались предложенные экспертами три варианта экономической политики. Все программы, при разнице подходов, в качестве одной из приоритетных задач зафиксировали повышение уровня инвестиционной активности. Но при существующих ставках заемных средств не только невозможно реализовывать инвестиционные (особенно инновационные) проекты, но сложно вести даже текущую деятельность. Нехватка заемных средств могла бы отчасти компенсироваться увеличением объемов инвестирования за счет собственных средств компаний, но этот ресурс ограничен. Во-первых, на них уже приходится более половины инвестиций в основной капитал, во-вторых, фискальная нагрузка на бизнес не снижается, а в кризис стандартный уровень нагрузки начинает восприниматься как чрезмерный. Остро бизнес воспринимает ситуацию и с социальными страховыми платежами. Тревожна не только перспектива роста нагрузки, но и растущий уровень неопределенности, недоверия к системе социального страхования и со стороны бизнеса, и со стороны граждан.

Устойчивой проблемой для бизнеса является нехватка квалифицированных кадров. За несколько лет при активном участии РСПП проделан огромный объем работы в этом направлении: создан Национальный совет по профессиональным квалификациям, утверждено более 800 профессиональных стандартов, развернулась работа по созданию национальной системы квалификаций в России. Если раньше работодатель воспринимался в первую очередь как «спонсор» для профобразования, теперь бизнес-сообщество на институциональной основе формулирует требования к кадрам и влияет на образовательные программы.

В ситуации, когда невозможно ограничиваться защитой прав отдельных компаний и необходимо делать акцент на системных решениях, растет роль объединений работодателей. Например, востребованность на уровне компаний механизма оценки регулирующего воздействия остается недостаточно высокой, но это один из серьезных аргументов в пользу формирования консолидированной точки зрения через объединения бизнеса. Поэтому принципиально важно создать эффективные механизмы и институты, которым будут доверять и государство, и бизнес. Для этого было бы правильно стимулировать вхождение организаций в объединения работодателей. Речь идет, разумеется, не об обязательном членстве, а именно о стимулах вступления в указанные объединения.

Поддержка экспорта вошла в число приоритетных направлений работы Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому

развитию и приоритетным проектам, но уже очевиден ряд проблем. Необходимо радикально улучшать таможенное администрирование, обеспечить клиентоориентированность таможни, не говоря о радикальном сокращении сроков и стоимости процедур, связанных с экспортом. В свою очередь, экспорт требует налаженной системы гарантийного и сервисного обслуживания. У среднего и малого бизнеса недостаточно компетенций для успешного продвижения продукции и услуг на внешних рынках. Следует предложить им стандартные «пакетные» услуги по конкретным рынкам и странам.

В России велика доля «серого сектора» и, соответственно, неформальной занятости, которая продолжает расти, особенно в сфере торговли и сельском хозяйстве. Неформальная занятость — это экономический актив с достаточно высоким потенциалом, особенно в случае повышения квалификации, не говоря о значительном резерве дополнительных налоговых и страховых поступлений. Высокая доля неформального сектора и занятых в нем ограничивает возможности развития, приводит к сокращению доходной базы бюджета. В результате нередко увеличивается нагрузка на добросовестный бизнес. Вопрос состоит в применяемых для решения задачи сокращения неформальной занятости мерах. Ужесточение ответственности или сокращение доступности социальных услуг для граждан, занятых в «сером секторе» экономики, не стимулируют их переход в «белый». Необходимо повышать привлекательность легальной занятости, снижать избыточно высокую фискальную и административную нагрузку на бизнес. Именно рост нагрузки или высокие административные барьеры часто выталкивают компании и самозанятых в «серый» сектор.

Сегодня бизнес-сообщество может предложить ряд мер, которые будут способствовать сокращению неформальной занятости. Прежде всего должна быть внедрена максимально простая процедура начала деятельности для тех, кто готов легализоваться, но чьи масштабы предпринимательской деятельности слишком малы даже для специальных упрощенных режимов налогообложения. Первый шаг в данном направлении сделан, но закон о двухлетних налоговых каникулах и упрощенной легализации затрагивает лишь несколько узких сфер деятельности самозанятых. Кроме того, назрела инвентаризация существующих неналоговых платежей и подготовка предложений по снижению нагрузки на субъекты малого и среднего предпринимательства по таким платежам. Две главные задачи — подготовка федерального закона, который должен создать единые прозрачные принципы принятия решений в части введения, корректировки и взимания неналоговых платежей, а также формирование единого реестра неналоговых платежей.

Как указывалось выше, ведущаяся сегодня работа по переходу на риск-ориентированный подход при проведении контрольно-надзорных мероприятий включает и установление запрета на осуществление в течение

трех лет плановых контрольно-надзорных мероприятий в отношении субъектов малого предпринимательства, у которых по итогам предшествующих трех лет не выявлено существенных нарушений законодательства. Надеемся, что реализация аналогичных мер (и в целом работа по повышению качества делового климата) будет способствовать перетеканию капитала и кадров из неформального в формальный сектор экономики.

Недобросовестная конкуренция — это не только преференции отдельным компаниям, и не только не снижающийся, но даже возрастающий приоритет госкомпаний и компаний с госучастием. В условиях второй волны приватизации необходимо ввести мораторий на покупку, слияние, поглощение или иное приобретение частных активов государственными корпорациями, госкомпаниями и компаниями с государственным участием с учетом существующих корпоративных процедур. При этом подобные ограничения не должны распространяться на финансовые институты развития, имеющие право входить в капитал. Кроме того, нужно ограничить использование механизма «золотой акции» (либо даже отказаться от него) в отношении большинства приватизируемых компаний при продаже контрольных пакетов, что повысит заинтересованность в их приобретении и даст возможность получить премию к текущей рыночной цене. Хотелось бы получить отклик на эти предложения бизнеса со стороны органов власти.

Очевидно, что многие ограничения для развития российских компаний связаны с проблемами в правоприменении, необходимостью снижения надзорно-контрольного, административного и уголовно-процессуального давления на бизнес. Поэтому надо сформировать четкий перечень обязательных требований, проверяемых по каждому виду госконтроля, обеспечить применение риск-ориентированного подхода не только в отношении плановых, но и внеплановых проверок и решить ряд других острых для бизнеса проблем.

Необходимо повысить предсказуемость государственной политики в части стратегических документов и направленных на их реализацию проектов нормативных правовых актов. В этих целях нужно не только повысить статус стратегических документов, но и проводить их обсуждение с бизнесом на ранних стадиях подготовки, а также оценивать последствия предлагаемых решений для деловой среды.

Этим и другим вопросам посвящена данная коллективная монография, на страницах которой российские и иностранные исследователи и практики обсуждают наиболее актуальные правовые и организационные механизмы и проблемы взаимодействия бизнеса и власти в условиях сохраняющегося санкционного режима.

Раздел I

Принципы и механизмы взаимоотношения государства и бизнес-сообщества в международном и российском законодательстве

Бизнес и право: механизмы и перспективы согласования интересов¹

Взаимоотношения бизнеса и права никогда не были простыми, поскольку природа этих явлений различна. Бизнес (предпринимательство) — самостоятельная инициативная деятельность, которая ведется на собственный риск, склонна взламывать существующие преграды и создавать новые институты. Право (закон) — формальная система правил поведения для всех, наоборот, сдерживает чрезмерную активность, наказывая за нарушения, и служит основой стабильности общества. Бизнес тяготеет к праву в той мере, в которой оно его ограничивает и заставляет следовать определенным правилам. Право, в свою очередь, страдает от того, что бизнес размывает его четкие правила, создает конфликтные ситуации, одним словом, подрывает формальную определенность.

В то же время право помогает бизнесу оформлять результаты его достижений, независимо от того, о каких благах идет речь, и тем самым обеспечивает все новые и новые его воспроизводственные циклы. Со своей стороны, бизнес создает материальную основу для существования общества, а значит, и права².

Однако было бы неправильным рассматривать бизнес и право, как монолитные явления, отношения между которыми строятся в рамках единственной парадигмы. Они дифференцируются на разные компоненты, по-разному взаимодействующие друг с другом. К примеру, значимость права для разных отраслей бизнеса неодинакова. Сравним розничную торговлю и риелторский бизнес. Роль права в первом случае намного ниже, чем во

¹ По материалам доклада на XVII Апрельской международной научной конференции Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» 20 апреля 2016 г.

² Взаимообусловленность данных явлений требует поиска баланса между ними, что невозможно без решения проблемы соотношения конституционно-правовых принципов (например, принципов социального государства и экономической свободы). Только так можно обеспечить нормальный деловой климат. Подробнее см.: Конституционная экономика / под ред. Г.А. Гаджиева. М.: Юстицинформ, 2010. С. 45–48.

втором. Можно легко распределить виды бизнеса с точки зрения значимости для них права от более низкой к более высокой: торговля, производство, строительство, сфера услуг, банковская деятельность, страхование. Очевидно, что неправильный учет предпринимателями значения правового фактора в том или ином виде деятельности может дорого обойтись, как бизнесу, так и обществу в целом.

В свою очередь, отдельные ветви государственной власти (законодательная, исполнительная и судебная) и отрасли права (прежде всего гражданское, административное и уголовное) по-разному влияют на бизнес. Это влияние многогранно и не может быть исчерпывающим образом описано в рамках главы. Но есть ряд сюжетов, которые касаются бизнеса и соответственно гражданского, административного и уголовного права. Речь идет о трех крупных «провалах» последних лет — либерализации гражданского права России в англо-американском духе, деофшоризации бизнеса и специальном порядке привлечения предпринимателей к уголовной ответственности и заключения их под стражу. В этих сюжетах как в зеркале отразились сложности взаимодействия бизнеса и права, рассмотрение которых позволит извлечь весьма полезные уроки. Но начать нужно с взаимодействия бизнеса и отдельных ветвей власти.

Законодательная ветвь власти принимает правила поведения, касающиеся бизнеса. Разумеется, законодатель должен действовать в интересах всего общества и поэтому не всегда учитывает интересы предпринимателей, устанавливая те или иные правила. Однако сказанное не исключает лоббирования таких интересов. Напротив, оно интенсивно происходит, невзирая на отсутствие закона о лоббизме. Действуют общие и отраслевые ассоциации и союзы, выражающие точку зрения соответствующих предпринимателей на различных слушаниях и совещаниях в Федеральном Собрании Российской Федерации. Впрочем, доведение до сведения законодательной власти своей точки зрения и участие в принятии ею решений — разные вещи. Именно поэтому предпринимателям приходится делегировать своих представителей в партии, действующие в рамках Федерального Собрания, чтобы отстаивать свои интересы. Конечно, одни партии готовы делать это в меньшей степени, другие в большей, но предприниматели присутствуют в каждой из них.

Отдельно следует обсудить идею создания партии предпринимателей³, которая не кажется плодотворной. Все-таки политическая партия

³ К сторонникам подобной инициативы относится Б.Ю. Титов, собирающий новую политическую силу в лице предпринимательского слоя (см.: Бизнес-омбудсмен решил создать оппозиционную правительству партию // РБК. 2016. 25 января. <<http://goo.gl/2D2jnf>>).

должна персонифицировать общенациональную идею, а защита интересов предпринимателей такой идеей не является. Предприниматели в нашем обществе не образуют большинства, поэтому объединение их в партию по профессиональному критерию приведет к сужению электоральной базы. Не случайно партии предпринимателей в демократических обществах почти нигде не действуют. Интересы бизнеса обычно отстаивают те партии, которые главной для себя определили идею свободы. На ниве либерализма у нас представлены самые разные политические силы, так что давно пора говорить о размежевании понятий. Вряд ли предпринимателей устроит социальная версия либерализма, при которой государство активно перераспределяет деньги в пользу социально незащищенных слоев населения. Их целям в большей мере соответствует консервативная версия либерализма, в которой акцент сделан на развитие экономики через свободу и закрепление заработанного за каждым членом социума. Вопрос в том, насколько такие идеи будут популярными у людей, привыкших к опеке со стороны государства?

Помимо фундаментальных вопросов участия бизнеса в законотворческой деятельности, хотелось бы отметить некоторые ее дефекты, влияющие на бизнес, а именно, неритмичность и непрозрачность, что крайне негативно влияет на предсказуемость⁴. К сожалению, так и не удалось обеспечить ритмичность в принятии законов. У нас есть два «авральных» периода — декабрь и июнь, когда принимается основная масса законов. Причем очень редко они вводятся в действие с запасом по времени. В результате бизнес, который планирует свои расходы заранее, вынужден постоянно их корректировать и нести связанные с этим убытки. Между тем в подавляющем большинстве случаев можно было бы вводить в действие законы с отсрочкой до начала следующего финансового года. Непрозрачность в принятии законов в последнее время также усилилась. То, что мотивы внесения соответствующих проектов плохо раскрываются, — общеизвестный факт. Но еще хуже обстоит дело с объяснениями поправок, которые вносятся в те или иные законопроекты, особенно в системообразующие. Например, по ряду поправок в Гражданский кодекс РФ было вообще невозможно найти их автора, чтобы хотя бы у него уточнить, что они озна-

⁴ Из аналогичных посылок исходит Т.Я. Хабриева, делая акцент на «сырости» сегодняшних законодательных инициатив, а также необходимости установления различных сдерживающих фильтров, в частности, путем принятия закона «О нормативных правовых актах» (см.: Закон как анекдот // Российская газета. 2013. 12 августа. <<https://goo.gl/7omy2l>>).

чают. Более того, поправки вносятся в последний момент и практически не обсуждаются. В результате появляются правила, которые тут же надо изменять. И это случается все чаще.

Исполнительная ветвь власти в последние годы явно доминирует надо всеми остальными ветвями власти, что позволяет некоторым авторам вести речь об утрате принципа разделения властей в современной России. Впрочем, как можно вести речь об утрате, если одновременно высказывается суждение о том, что разделение властей было лишь декларировано, но реально не достигнуто. Так или иначе, это напоминает спор о наполовину наполненном стакане. Будем исходить из этого, что формально разделение властей декларировано в Конституции РФ. Другое дело, как быть с реальным наполнением этого принципа. Для бизнеса важнее иное: преодоление дуализма исполнительной власти, становление министерской системы и стратегический подход к построению своей деятельности.

Дуализм исполнительной власти состоит в ее разделении между Президентом Российской Федерации, его Администрацией и структурными подразделениями последней, с одной стороны, и Правительством Российской Федерации во главе с его Председателем, министерствами, службами и агентствами — с другой. Наличие двух центров предполагает борьбу между ними, постоянное «перетягивание каната» то в одну, то в другую сторону, сложности при разграничении полномочий, когда одни и те же вопросы могут решаться разными органами. Причем в основном это касается стратегических, общих для всей исполнительной власти вопросов — экономической политики, законотворчества, международных дел и т.п. На отраслевом уровне конкуренция намного ниже.

Дуализм исполнительной власти на практике приводит к безответственности. Министерства и иные органы исполнительной власти, подчиненные Правительству Российской Федерации, формально отвечают за положение дел в сфере своей компетенции, однако политические решения принимают не они, а аналогичные структуры Администрации Президента Российской Федерации. Причем те за них ответственности не несут, действуя как бы от имени президента. Это расхолаживает первых и приводит к опрометчивым, чрезмерно рискованным решениям вторых. Бизнес часто не понимает, куда ему обращаться: одни принимают решения, другие их должны формализовать, хотя часто с ними не согласны.

Дуализм исполнительной власти преодолеть можно, но придется выбирать между переходом к парламентской республике, когда вся власть будет принадлежать формируемому Федеральным Собранием правительству (пусть и с сохранением декоративной фигуры президента) или

еще большей персонализацией и централизацией власти президента при упразднении правительства. К первому варианту наша политическая система не готова. При втором варианте резко возрастут риски принятия ошибочных решений и хаотической смены власти. Так что дуализм, скорее всего, сохранится. В силу этого необходимо продумывать более четкие механизмы разграничения полномочий, например, формализовав функции Администрации Президента Российской Федерации и ее подразделений в специальном законе⁵.

Становление министерской системы как цель выглядит несколько парадоксально: министерства у нас существуют давно и уже должны были окончательно сложиться. Однако если рассматривать министерства как органы, состоящие из опытных, компетентных, порядочных и высокооплачиваемых специалистов, то до этого уровня еще очень далеко. В наследие от лихих 1990-х годов нам достался «предпринимательский» принцип формирования органов государственной власти, когда новый руководитель приводит свою «команду», которая полностью меняет «команду» старого руководителя. В ходе постоянных реорганизаций и сокращений на своих местах остаются, как правило, только технические работники. Остальные уходят, часто со скандалом, забирая с собой полученный опыт и знания.

Подробный анализ причин «предпринимательского» подхода к формированию управленческого аппарата выходит за рамки данной работы. Отмечу лишь, что он тесно связан с крайне низкой оплатой труда чиновников в 1990-е годы, заставлявшей их «добирать» доходы на стороне, в том числе с нарушением законов. Но вряд ли такую систему формирования органов исполнительной власти можно назвать министерской системой в классическом смысле. Ведь в последней обычно меняется только первое лицо, принимающее политические решения, а все остальные чиновники остаются на своих местах. У нас же меняют всю команду, что серьезно обескровливает министерства. Повышение оплаты труда госслужащих в последние годы создает благоприятные условия для становления подлин-

⁵ Так, В.Д. Зорькин видит предотвращение конфликтов, связанных с реализацией принципа разделения властей прежде всего в их моральной готовности к осуществлению своих полномочий в соответствии с данным принципом. Следуя его мысли, Конституционный суд РФ также играет здесь немаловажную роль, интерпретируя конституционные нормы, анализируя судебную практику, а также доктрину. Тем не менее вряд ли это каким-либо образом может успокоить бизнес, особенно с учетом событий последних лет (см.: *Зорькин В.Д.* Современный мир, право и Конституция. М.: Норма, 2010. С. 158–159).

ной министерской системы, однако для этого придется не только усложнить процедуру увольнения и наложить мораторий на всяческие реорганизации, но и реально сократить персонал, увеличив оплату труда.

Исполнительной власти жизненно необходим стратегический подход. В силу наличия глубинных механизмов «простые» решения не достигают целей, а напротив, лишь усугубляют проблему. Особенно часто так бывает в юриспруденции, которая многим кажется полностью субъективной сферой социальной жизни. Принимаем новый закон — и решение найдено. Но это не так. «Простые» решения — бич нашего правопорядка. Принимая их, многие отдают себе отчет в том, что это не решает проблемы. Однако все равно принимают. Одним это нужно для отчета, чтобы показать свою служебную активность. Другие хотят, чтобы общество заметило и оценило их реформаторскую деятельность. Третьи поддаются соблазну новизны. Четвертые ничего в этом не понимают, однако рассуждают по принципу «пусть будет». В итоге оказывается, что круг пройден, а проблема не решена. В таких условиях просто не следует принимать решений, результат которых не очевиден. Надо поставить ряд стратегических целей, согласовать их, в том числе с бизнесом, и совместно работать на их достижение. Никаких побочных, сиюминутных, промежуточных решений «на злобу дня» или «в ответ на происки врагов» принимать не надо.

Судебная ветвь власти в нормальном обществе далека от бизнеса. Если предпринимательские отношения сбалансированы и основаны на взаимной выгоде, то аномалии в них, заставляющие обращаться в суд, очень редки. Однако в России предприниматели попадают в орбиту судов гораздо чаще, чем в других странах. Как говорится, если предприниматель не идет в суд, то суд идет к нему. И объясняется это не только тем, что у нас довольно высок процент тех, кто не исполняет принятые на себя обязательства. Действия государственных органов в административной и уголовной сфере постоянно создают избыточное давление на предпринимателей, защититься от которого можно лишь при помощи суда. Поэтому судебная ветвь власти для бизнеса весьма важна, особенно в части таких принципов ее работы, как правовая определенность, равное правоприменение и независимость.

Правовая определенность предполагает уверенность в том, что вновь принимаемые решения будут основаны на ранее озвученных правовых позициях, которые, в свою очередь, базируются на законах. Единство судебной практики, обеспечение которой было объявлено целью недавней реорганизации судебной системы, — это и есть правовая определенность. Однако продекларированная цель — это одно, а полученный результат —

совсем другое. Непонятно, как при продекларированной Президентом Российской Федерации цели в Законе РФ о Верховном суде исчезло такое основание для отмены актов нижестоящих судов, как обеспечение единства судебной практики. Выходит, что правовая определенность не особо и нужна. И результат не заставил себя ждать. В последние два года правовая определенность в деятельности судебной ветви власти понизилась. Особенно это коснулось предпринимательских отношений. Президиум Верховного суда РФ почти не принимает судебных актов, касающихся бизнеса. А акты Экономической коллегии, принимаемые тройками судей, нельзя рассматривать как позицию Верховного суда РФ в целом. В итоге предпринимательские отношения на уровне судебной практики Верховного суда России становятся все менее и менее урегулированными, что приводит к нарастанию противоречий в правовых позициях между нижестоящими судами. Особенно между кассациями, которые находятся в разных регионах, ведь на них заканчивается рассмотрение подавляющего большинства дел. Со временем это, несомненно, выразится в требовании бизнеса к судебной системе усилить действие принципа правовой определенности по коммерческим спорам.

Такие требования, кстати, периодически озвучивались. В 1990-е и в 2000-е годы они были серьезными импульсами для реформы арбитражного судоустройства. В частности, под их влиянием были созданы кассационные, а затем апелляционные арбитражные суды. Думаю, что такое требование будет в ближайшее время заявлено бизнесом и применительно к нынешней судебной системе. Когда бизнесмены будут сталкиваться с тем, что в разных кассациях разная практика, они будут взывать к Верховному суду РФ, а у того, в общем, не будет механизмов для того, чтобы это единообразие практики обеспечить⁶. А чем дольше существуют противоречия в правовых позициях, тем хуже для реализации принципа правовой определенности. Тем меньше спорящие субъекты уверены в том, что они правильно действуют, что они выбрали правильную, наиболее защищенную правовую конструкцию.

Равное правоприменение означает, что в схожих ситуациях суды принимают одинаковые решения, как с качественной (правовой позиции), так и с количественной (сумм, сроков, иных условий) точки зрения. Если судить по СМИ (в том числе электронным), то у наших граждан очевиден

⁶ Именно возможность полноценного прохождения через все судебные инстанции является надлежащей гарантией судебной защиты каждого (см.: Яковлев В.Ф. Избранные труды. Т. 3. Арбитражные суды: становление и развитие. М.: Статут, 2013. С. 8–9).

очень высокий запрос на принцип равного правоприменения. Постоянное негодование вызывают ситуации, когда одно лицо получает реальный срок лишения свободы, а другое лицо за аналогичное преступление — условный срок. Или когда в предпринимательских отношениях в одних случаях неустойка снижается почти до нуля, а в других случаях остается неизменной. Хотя в договорах размер этой неустойки был одинаковым. Или когда два одинаковых дела попали к разным судьям и были разрешены по-разному. Все это и есть избирательное правоприменение.

Для бизнеса избирательное правоприменение особенно опасно, поскольку самым негативным образом влияет на конкурентную среду. Получается, что одному можно все, а другому — ничего. Часто приходится слышать такие слова: «Я готов платить высокие налоги и таможенные пошлины, но пусть их платят все. Тогда я буду конкурировать на равных и имею шанс выиграть. В противном случае, когда конкурент играет “краплеными картами”, успеха у меня не будет». Таким образом, равное правоприменение — неперемненное условие честной конкуренции.

Наконец о независимости судей. Некоторые говорят иногда, что независимость просто увеличивает размер суммы, которую приходится платить за «решение» дела. Однако независимость судей создает основу для искоренения коррупции, а зависимость — нет. Напротив, зависимость судей создает основу и для обвинительного уклона в уголовном судопроизводстве, и для привилегий госорганов в административном судопроизводстве.

О либерализации гражданского права

Предпринятая два года назад либерализация гражданского права России в преддверии создания у нас Международного финансового центра (МФЦ) провалилась. И провалилась не потому, что после украинских событий 2014 г. всем стала очевидной нереалистичность идеи создания МФЦ, которая некоторым была понятна с самого начала. Международный финансовый центр может быть только один, и находится он в США. Равно как и резервная валюта тоже одна — американский доллар. Евросоюз и Китай борются за то, чтобы заменить США и доллар, но пока безуспешно. Ни по масштабам экономики, ни по состоянию правовой системы, ни по историческим причинам Россия пока не может претендовать на роль МФЦ.

Что же произошло в гражданском праве? Возьмем любую норму из числа тех, что были предложены рабочей группой по созданию МФЦ и по-

пали в Гражданский кодекс РФ⁷. Будь-то потестативные условия (условия, наступление которых зависит от воли одного из контрагентов, сопряженной с определенными внешними действиями или событиями) или заверения и гарантии, возмещение потерь или опцион и опционный договор, — все они выглядят чужеродными элементами в теле нашего Кодекса. Они плохо согласуются с иными нормами Кодекса. Для их гармонизации пришлось без промедления принять несколько постановлений Пленума Верховного суда РФ, которые, вообще-то, принимаются по результатам обобщения судебной практики. А у нас еще не было никакой практики.

Почему потестативные условия не легализованы в главе о сделках, а оказались рядом со встречным исполнением обязательств, получив название обусловленного исполнения? Какая между этими исполнениями разница? И что, теперь не работает правило о том, как быть, если кто-то недобросовестно содействовал или препятствовал наступлению условия? Чем помогут заверения и гарантии от стороны, которая умышленно их дала, не будучи в состоянии расплатиться? Пожурим ее или будем привлекать к уголовной ответственности? А по какой статье? За «резиновое» мошенничество? Будет ли возмещение потерь неосновательным обогащением, если потерпевшему были возмещены убытки в полном объеме? Можно ли снизить эти потери и насколько? Если заключено опционное соглашение, то что перед нами — опцион или опционный договор? Зачем умножать число сущностей без какой-либо необходимости? Вопросы, на которые нет ответов! В очередной раз стало понятно, что в нашей стране «простые» решения не работают.

Провал либерализации гражданского права связан с тем, что к рецепции в России предлагались нормы англосаксонского права, совершенно иного по духу. Права, основанного на доверии к частным лицам в регулятивных отношениях (все, о чем договорились, пусть и неформально, приемлемо) и крайне жесткого в отношениях охранительных (сотни лет лишения свободы, огромные компенсации потерпевшим). Права, готового принять любую версию, если она правдива, и нетерпимого ко лжи. В то же время российское право, напротив, исходит из недоверия к частным ли-

⁷ Еще более резкие замечания высказал Е.А. Суханов, отметивший, что требования МФЦ и Минэкономразвития России предполагают такую либерализацию, которой на самом деле нет даже в англо-саксонском праве. По его мнению, новые нормы обязательственного права есть суть прецеденты, рожденные в ходе длительного исторического развития и принятые у нас в искаженном виде. Подробнее см.: «Только судьи и ученые в состоянии написать объективный закон» (Интервью с Е.А. Сухановым) // Legal.Report. <<https://goo.gl/tfodYF>>.

цам, предполагая, что они хотят друг друга обмануть. Вспомним хотя бы об обязательной письменной форме для большинства договоров. Дух нашего права принципиально иной. И чтобы либерализовать его, нужно преодолеть государственный патернализм и узость охранительного подхода юристов. В этом смысле постановление Пленума ВАС «О свободе договора и ее пределах» сделало для либерализации российского гражданского права намного больше, чем все потуги привить нам пусть и хорошие, но чужие конструкции.

Об офшорах

Некоторое время назад в рамках так называемой деофшоризации (Закон о добровольном декларировании физическими лицами активов и счетов, Закон о налогообложении прибыли контролируемых иностранных компаний и т.д.)⁸, была широко «распиарена» идея возврата капиталов в Россию. В самом деле, когда существенная часть недвижимости, а также акций и долей хозяйственных обществ, принадлежит иностранным компаниям, а по сути, российским гражданам, то это свидетельствует о явных проблемах в национальном правопорядке. Пусть так, но если бы это были компании из стран с нормальной системой налогообложения и развитым правопорядком, не было бы причин для волнения.

Но передавать активы в офшоры, в особенности находящиеся на Карибских островах, — большой риск, даже если не обращать внимания на трансакционные издержки. Механизм траста, который при этом используется, менее надежен, чем прямая собственность, особенно если у трасти (trustee) есть дискреционные полномочия. Однако люди шли на это, и постепенно в стране сложилась ситуация, при которой на собраниях присутствовали офшоры, они же выступали арендодателями и заимодавцами. Поэтому на первый взгляд идею «деофшоризации» стоило только приветствовать. Но изучение актов по деофшоризации показало, что она не

⁸ Данные законы и, соответственно, Федеральный закон от 8 июня 2015 г. № 150-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и статью 3 Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации (в части налогообложения прибыли контролируемых иностранных компаний и доходов иностранных организаций)» (Российская газета. 2015. 10 июня), а также Федеральный закон от 24 ноября 2014 г. № 376-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации (в части налогообложения прибыли контролируемых иностранных компаний и доходов иностранных организаций)» (Российская газета. 2014. 28 ноября).

произойдет, поскольку вместо системы стимулов к возвращению активов в Россию всё свелось к призывам, прикрывающим желание узнать, что, у кого и где спрятано. Серьезных гарантий того, что, вернув активы, их обладатели будут защищены от претензий правоохранительных органов, не было. Для этого надо было ставить перед собой цель создавать стимулы, а не санкции. На практике люди, о наличии у которых офшоров хорошо известно, вынуждены были просто формально выполнять требования, чтобы не подпасть под процедуру деофшоризации. А остальным, в подавляющем большинстве, не было никакого смысла раскрываться.

Так и произошло. Владельцы активов просто перестали пребывать на территории России более 182 дней и стали нерезидентами, у которых нет обязанности возвращать активы. Некоторые перевели активы на своих родственников, которые стали нерезидентами. Когда это стало очевидно практически всем, Федеральная налоговая служба выпустила разъяснение, в котором, в противоречии с Налоговым кодексом РФ, резидентом считается и тот, кто пребывал на территории России менее 183 дней, но имеет там регистрацию или жилое помещение⁹. Налицо слабая попытка изобразить хорошую мину при плохой игре. Но в этом случае нерезиденты просто уйдут в более глубокую оборону, например, будут создавать промежуточные трасты.

В чем же причины неудачи? Дело в том, что при деофшоризации не было учтено, что целей перевода активов в офшоры было как минимум три, и с каждым из случаев нужно было разбираться по-разному.

1. Активы переводились в офшоры для целей налоговой оптимизации. И тут есть два разных аспекта. Один состоит в том, что, переводя деньги из России в офшор, вы экономите на налогах напрямую. Именно это свойство народная молва приписывает офшорам. Однако вопреки распространенному заблуждению, просто переводя деньги или совершая с офшорами торговые или заемные операции, сэкономить на налогах трудно. Наша налоговая система научилась на это реагировать. Допустим, вы продаете офшорам дешево, а те продают дорого. Вам просто пересчитают выручку, исходя из имеющихся данных о рыночных ценах. Точно так же налоговые органы поступят, если офшор дал вам займы под слишком высокий процент.

⁹ Спустя некоторое время Минфин указал на недопустимость применения писем ФНС России от 29 января 2016 г. № ОА-4-17/1265@ и от 16 января 2015 г. № ОА-3-17/87@, где была изложена соответствующая позиция. Подробнее см.: Письмо Минфина России от 21 апреля 2016 г. № 03-08-РЗ/23009.

Поэтому участие офшоров в текущей, операционной деятельности имеет смысл лишь тогда, когда они встроены в сложную схему взаимоотношений той или иной бизнес-группы. Причем ценность офшора, как правило, состоит в том, что он с этой бизнес-группой не аффилирован. Предложение такому офшору открыться означает, что схема перестает работать. Бизнес-группе надо придумывать другую схему, а ее нет или она значительно дороже. Отсюда вывод, что ей раскрывать аффилированность такого офшора нецелесообразно. Надо еще сильнее замаскировать ее. Тем более что налоговую экономию можно выявить, исследовав деятельность всей бизнес-группы, а это в подавляющем большинстве случаев российским налоговым органам сделать невозможно или крайне затруднительно.

Второй случай налоговой оптимизации — экономия на налогах при отчуждении или обременении активов (акций или долей, недвижимости и т.д.), т.е. в капитальных операциях. Налогообложение капитальных операций у нас чрезвычайно недружественное. Совокупный налог при отчуждении активов достигает 40%, а то и больше. Этот эффект возникает за счет того, что активы учитываются у нас по цене приобретения, при высокой инфляции и отсутствии бухгалтерского учета по рыночным ценам. В результате НДС и налогом на прибыль фактически облагается инфляционная переоценка активов. При таком налогообложении немудрено, что половина недвижимости на Тверской и вокруг Кремля «сидит» в офшорах.

Что будет означать возврат активов из офшоров в Российскую Федерацию в таких случаях. Как минимум, снова придется платить до 40% налогов при проведении капитальных операций. В этом смысле гораздо больше для деофшоризации сделало бы такое изменение правил налогообложения капитальных операций, при которых совокупный налог на них не превышал бы 2–3% рыночной цены, с переходом на международные стандарты бухгалтерского учета. При таких обстоятельствах многие владельцы активов предпочли бы вернуть их в Россию и объявить себя собственниками. Тем более что нахождение активов в офшорах повышает транзакционные издержки и риск утраты активов, тогда как в России можно было бы использовать в отношении них специальные налоговые режимы («упрощенку» и «вмененку»).

2. Активы переводились в офшоры для того, чтобы владеть ими анонимно и тем самым защитить от требований кредиторов и правоохранительных органов. Поскольку использование правоохранительных органов в конкурентной борьбе для России — обычное дело, никто из серьезных бизнесменов не застрахован от того, что в отношении него будет возбуждено уголовное дело и арестовано имущество. А дальше начнется длительное

разбирательство с неопределенным исходом. Поэтому у нас десятилетиями выстраивался бизнес, основанный на разделении по разным компаниям текущих и капитальных операций.

Причем операционные компании, которые в России обычно лишены активов, можно легко открывать и закрывать. А активы принято выводить в компании, которые формально не аффилированы с операционными, чтобы их имущество было труднее арестовать. Этим целям лучше всего соответствуют офшоры, поскольку применительно к ним трудно получить сведения о реальных владельцах. Гораздо труднее, чем в отношении компаний из стран с нормальной системой налогообложения и развитым правопорядком. В офшорных юрисдикциях почти везде используется траст или его континентальные аналоги, что еще больше обеспечивает анонимность. К тому же траст неплохо защищает активы от обычных кредиторов, допуская обращение взыскания на них по долгам в редких случаях, тем более, если нет решения суда об аресте этих активов.

Если бизнес-группа создала схему, основанную на разделении операционной деятельности и активов, сломать ее в ходе деофшоризации она захочет лишь тогда, когда будет уверена, что правоохранительные органы перестали использоваться в конкурентной борьбе. Однако процесс деофшоризации не предполагал никаких мер на сей счет. Более того, ситуация стала в последние годы еще хуже. Поэтому те, кто хотели обеспечить анонимность владения активами и защиту их от действий правоохранительных органов, на деофшоризацию не пошли и в ближайшее время не пойдут. И бессмысленно их в этом убеждать.

3. Офшоры использовались в целях сокрытия активов, которые ранее были украдены или приобретены на средства, полученные при совершении преступлений (взяточничество, незаконная предпринимательская деятельность чиновников и т.п.). Применительно к таким случаям деофшоризация вообще не сработает, поскольку раскрытие бенефициаров равнозначно сообщению о совершенном преступлении. И даже если это было много-много лет назад, и сроки давности истекли, никому не захочется сообщать о неблагоприятных поступках.

В итоге деофшоризация могла бы достичь своих целей в отношении лишь очень узкой сферы бизнеса — тех, кто выводил в офшоры не слишком ценные активы, ничего при этом не нарушая, и теперь возвращает их, поскольку для него созданы благоприятные условия налогообложения капитальных операций. Однако поскольку такие условия не были созданы, даже здесь успеха достичь не удалось. Не говоря уже обо всех остальных сферах. Кстати, все изложенные выше обстоятельства были известны давно, гораздо ранее принятия актов о деофшоризации в 2015 г. Тем не менее

их приняли, хотя проводимые в предшествующие периоды налоговые амнистии серьезных результатов не дали. Бизнес не доверяет государству, и для этого у него масса оснований. Впору снова начинать думать о деофшоризации, не повторяя тех ошибок, которые были сделаны ранее.

О привлечении предпринимателей к уголовной ответственности

Рассмотрим давно обсуждаемую тему привлечения предпринимателей к уголовной ответственности. Когда-то даже приняли закон, ставящий их в привилегированное положение (так называемое предпринимательское мошенничество), очень много говорили о либерализации и о том, что не нужно заключать людей под стражу без особых причин¹⁰. А через некоторое время оказалось, что воз и ныне там. С одной стороны, предпринимателей начали привлекать к ответственности по общеуголовным статьям. Предпринимательское мошенничество стало исчезать как вид и заменяться другими составами преступлений, по которым не было таких ограничений на заключение под стражу. Это показало, что суть проблемы не в привлечении к уголовной ответственности по соответствующей статье, а в возможности «посадить» человека по любому основанию. Нужно так изменить систему отношений в уголовном судопроизводстве, чтобы мощный стимул к заключению под стражу исчез или хотя бы серьезно ослабел.

С другой стороны, лица, привлекаемые к ответственности за общеуголовное мошенничество, стали требовать для себя равного с предпринимателями положения. Вмешался Конституционный суд РФ, который сравнительно легко признает неконституционным все, что направлено против какой-то одной группы частных лиц. Ведь страдает такая ценность, как равноправие. И это еще раз подчеркивает важный для бизнеса принцип: он может добиться успеха в достижении своих целей, если будет предлагать общие для всего общества решения проблем. Только тогда у него будет нужная поддержка в борьбе со своими оппонентами.

¹⁰ Еще пару лет назад Верховный суд дал разъяснения судам относительно заключения под стражу лиц при совершении ими преступлений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. См.: п. 7 и 8 Постановления Пленума Верховного суда РФ от 19 декабря 2013 г. № 41 «О практике применения судами законодательства о мерах пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста и залога» (Бюллетень Верховного суда РФ. 2014. № 2). Однако должного эффекта эти разъяснения не возымели.

А сейчас мы по предпринимательскому мошенничеству прошли этот круг и снова находимся на том же месте. Значит, проблему надо решать одинаково для всех граждан — и решение может быть только одно: заключение под стражу по ненасильственным преступлениям должно быть исключено. Опасения, связанные с тем, что находящийся на свободе подозреваемый может скрыться или уничтожить доказательства, легко преодолеть с помощью других мер пресечения. Да, при этом будет разрушена система «выбивания» показаний под угрозой заключить под стражу, но вряд ли эта система может быть кем-либо одобрена. Многие следователи уйдут, но найдутся и те, кто смогут работать в новых условиях, если им платить нормальную зарплату. Именно так нужно ставить вопрос предпринимательскому сообществу, а не добиваться для себя особых условий уголовной ответственности.

И наконец, из всех этих сюжетов следует вывод: право и бизнес могут многое сделать друг для друга. Главное — чтобы они хотели этого и совершали все разумные и зависящие от них действия в данном направлении.

Правовые основы взаимодействия государства и бизнес-сообщества

Регуляторная среда для российского бизнеса складывается из множества действующих правовых норм, нормативных правовых актов, имеющих целью создание условий экономического роста и общественного благосостояния. При этом важнейшей характеристикой регуляторной среды является не просто наличие законодательства и согласованных с ним подзаконных актов, но прежде всего их системность, исполнимость и эффективность, иными словами, качество правоприменительной практики.

В условиях формирования в России полноценной рыночной экономики допустимо такое вмешательство государства в предпринимательскую деятельность, которое обосновано публичными интересами. В противном случае деловой и инвестиционный климат не будет обеспечивать необходимого роста экономики и ее конкурентоспособности.

Однако выбор адекватных механизмов и пределов регулирования экономической деятельности — непростая задача: не все регуляторные решения позитивно влияют на реальные экономические процессы; порой они дают отрицательный эффект, серьезно деформируют правоприменительную практику либо просто не срабатывают, создавая иллюзию решения проблемы. Чтобы нормативные акты органов государственного управления давали желаемый результат для экономики и общества, не создавали бессмысленных препятствий для развития бизнеса, необходимо принимать их не в аппаратном режиме, а после широких публичных консультаций со всеми заинтересованными сторонами: производителями, потребителями, регуляторами, контролерами и т.п. Только в этих условиях могут быть реализованы основополагающие конституционные принципы и важнейшие цели реформ в системе государственного управления экономикой.

Конституционные гарантии участия бизнеса в нормотворчестве

Ведущая роль государства в формировании правовой среды экономической деятельности очевидна, вместе с тем поиск адекватных средств решения задач государственного управления экономикой можно вести только в режиме диалога с бизнесом. Такое взаимодействие положительно влияет на качество администрирования и контроля за предпринимательской деятельностью, а следовательно, способствует развитию и модернизации экономики, межгосударственной интеграции, является условием нормального функционирования правоохранительной и судебной системы.

Партнерство государства и бизнеса при принятии нормативных решений в любом государстве является условием социальной стабильности. Его эффективность в процессе нормотворчества зависит от множества факторов, главный из которых — наличие устойчивой конституционной и законодательной основы взаимодействия государственных и общественных институтов. Конституция Российской Федерации закрепила целый ряд базовых условий функционирования экономической системы и осуществления предпринимательской деятельности в России:

- 1) принцип социального государства (ч. 1 ст. 7);
- 2) единство экономического пространства (ч. 1 ст. 8);
- 3) принцип свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств (ч. 1 ст. 8);
- 4) принцип поддержки конкуренции (ч. 1 ст. 8) и запрета экономической деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (ч. 2 ст. 34);
- 5) свободу экономической деятельности (ч. 1 ст. 8);
- 6) признание и защиту равным образом частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности (ч. 2 ст. 8 и ч. 1 ст. 35);
- 7) возможность частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности на землю и природные ресурсы в (ч. 2 ст. 9);
- 8) принцип свободного использования своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ч. 1 ст. 34).

Законодатель обязан учитывать эти положения при принятии нормативных решений, регулирующих хозяйственную деятельность и процедуры взаимодействия публичных структур с субъектами предпринимательства. Во исполнение конституционных предписаний законом установлены условия доступа к информации о государственном управлении, формы и процедуры

взаимодействия с государственными органами отдельных компаний и бизнес-ассоциаций, гарантии учета мнения представителей бизнеса.

В правовом государстве гарантирована свобода экономической деятельности и конкуренции, равенство всех форм собственности и их государственная защита. Фундаментальные принципы экономического устройства находят свое воплощение в тематических и отраслевых законах, конкретизируются в подзаконных актах, выступают важнейшими юридическими гарантиями нормальной деловой активности и предпринимательства. Среди принципов конституционной экономики следует также выделить принципы равенства, соразмерности, справедливости, пропорциональности, недопустимости злоупотребления правами, добросовестности и др. Как уже указывалось, они закреплены в положениях Конституции РФ о свободе договора, единстве экономического пространства, свободе экономической деятельности, разграничении полномочий между федерацией и ее субъектами.

Конституция РФ гарантирует равную защиту всех форм собственности, что предусматривает формирование правовых инструментов защиты прав собственности, включая административную и судебную процедуры обжалования действий и решений государственных органов и должностных лиц, нарушающих права и законные интересы предпринимателей. Таким образом конституционные гарантии служат основой деятельности административных, судебных, правоохранительных и надзорных органов, а кроме того оказывают регулирующее влияние на поведение самих участников хозяйственных отношений.

Важная практическая роль конституционных положений подтверждается предпринимательской практикой. Например, в многочисленных обращениях в РСПП, в судебной и иной официальной переписке предприниматели довольно часто указывают на прямое действие соответствующих статей Конституции РФ, обращают внимание на неполное или искаженное применение конституционных положений. К сожалению, по мнению представителей бизнеса, при принятии регуляторных решений далеко не всегда конституционные принципы удается полноценно реализовать.

Так, при подготовке изменений в законодательство нередко возникают споры о соблюдении конституционного принципа равной защиты всех форм собственности. С принятием Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за вред, причиненный аварией на опасном объекте» были установлены более поздние сроки введения в действие его положений в отношении государственных компаний. В результате у негосударственных предприятий обязанность внесения страховых платежей возникла на два года ранее, чем у государственных компаний и организаций.

Можно привести и другие факты. В последнее время в качестве средства поддержки малого предпринимательства рассматриваются предложения о введении обязательной доли закупок у малого бизнеса, осуществляемым крупными частными компаниями в размере не менее 10% годового стоимостного объема договоров. Забота о развитии малого бизнеса необходима, однако конституционность такого правового принуждения негосударственных компаний к закупкам у конкретной категории поставщиков является неоправданным вмешательством в самостоятельную предпринимательскую деятельность, осуществляемую за свои средства и на свой риск, нарушает условия конкуренции и ограничивает свободу договора.

Вызывают возражения и другие подобные «дискриминационные» инициативы. Например, для частных предприятий, осуществляющих деятельность на регулируемом рынке, предлагается ввести закрытый перечень закупок — универсальный для любых заказчиков и идентичный перечню, применяемому при закупках для государственных и муниципальных нужд. Исключения будут предусмотрены только для особо крупных закупок, пороговая стоимость которых устанавливается Правительством Российской Федерации. По мнению предпринимателей, такое предложение ограничивает свободу экономической деятельности, снижает коммерческую гибкость и экономическую эффективность соответствующих компаний.

Возникают вопросы в отношении порядка применения мер гражданско-правовой ответственности по отношению к хозяйствующим субъектам и административным органам. Складывается неоднозначная судебная практика по итогам судебных споров о возвращении налоговыми и иными фискальными органами ранее незаконно взысканных сумм обязательных платежей. При этом на госорганы в отличие от налогоплательщиков не возлагается ответственность за пользование чужими денежными средствами (п. 1 ст. 395 Гражданского кодекса РФ), и судебная практика идет по этому пути. В постановлении Пленума Верховного суда РФ от 24 марта 2016 г. № 7 «О применении судами некоторых положений Гражданского кодекса...» (п. 36) говорится, что «указанные в ст. 395 ГК РФ проценты не начисляются на суммы экономических (финансовых) санкций, необоснованно взысканные с юридических и физических лиц налоговыми, таможенными органами, органами ценообразования и другими государственными органами, и подлежащие возврату из соответствующего бюджета».

В этих случаях гражданами и юридическими лицами на основании ст. 15, 16 и 1069 ГК РФ могут быть предъявлены требования о возмещении убытков, вызванных в том числе необоснованным взиманием сумм экономических (финансовых) санкций, если законом не предусмотрено иное».

Закладывая основы экономического устройства и экономических отношений, Конституция РФ в главе 3 содержит ряд базовых положений, обеспечивающих полноценное взаимодействие бизнеса с властью. В первую очередь следует назвать право на объединение и свободную деятельность таких объединений (ст. 30 Конституции РФ). Заметим, что предпринимательское сообщество одним из первых среди институтов гражданского общества начало активно реализовывать это право. Ограничения могут быть введены только федеральным законом за нарушение конституционных запретов. Деятельность объединений не должна способствовать разжиганию вражды, пропаганде превосходства по социальному, национальному, религиозному или иному признаку запретов (ст. 29 Конституции РФ). Впрочем, российские бизнес-объединения в своей деятельности вполне законопослушны, и случаев нарушения запретов не отмечалось.

Целый ряд нормативных правовых актов и организационных мер сегодня обеспечивают возможности для граждан и организаций знакомиться с информацией, затрагивающей их права и интересы (ст. 24 Конституции РФ). Правительством Российской Федерации одобрена Концепция открытости деятельности органов исполнительной власти, действуют федеральные законы об обеспечении доступа к информации¹, об обращениях граждан², об общественном контроле³, многие подзаконные акты.

Сформирована система правовых регламентов предоставления государственных услуг, которая включает специальные процедуры рассмотрения обращений заявителей и принятия решений, но и особые гарантии их административного обжалования. Что касается административной практики, с 2016 г. Правительство Российской Федерации и Минэкономразвития России совместно с администрацией регионов апробируют возможности получения предпринимателями необходимых государственных услуг в специализированных офисах многофункциональных центров, которые открываются в пилотном режиме в ряде регионов России. Таким образом, осознавая значимость и специфику оказания услуг для бизнеса, государство выделяет предпринимателей в особую группу получателей услуг. Эта практика будет распространяться, поскольку информационные, организационные и правовые условия подготовлены.

¹ Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

² Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан».

³ Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

Нужно подчеркнуть, что перечисленные права и свободы (на объединение, получение информации и др.) распространяются не только на физических лиц, но и на коллективных субъектов права — коммерческие и некоммерческие организации. Соответствующие дополнения в законодательство, касающиеся взаимодействия с госорганами граждан и юридических лиц, в том числе объединенных в ассоциации, их волеизъявления как коллективных субъектов права при их обращении в государственные органы было закреплено в законодательстве после специального решения Конституционного суда РФ.

Для формирования благоприятной регуляторной среды важно активно реализовать конституционное право граждан на участие в управлении делами государства, как непосредственно, так и через своих представителей (ст. 32 Конституции РФ). При этом под представителями граждан имеются в виду не только избранные в представительные органы власти депутаты, но также члены политических партий, общественных объединений, профессиональных союзов и т.п. Представителями бизнес-сообщества в этом контексте выступают не только предприниматели, руководители и собственники компаний в личном качестве, но и ассоциации, саморегулируемые организации бизнеса, а также экспертные и иные некоммерческие организации.

Особую роль в общественном диалоге «работник — наниматель — государство» играют объединения работодателей⁴, ассоциации юридических лиц, специально уполномоченные законодательством на осуществление определенных функций в сфере социального партнерства. Способствовать диалогу с властью призван также Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей — учрежденное специальным федеральным законом должностное лицо, которое наделено полномочиями по изучению потребностей и проблем предпринимателей, подготовке предложений по корректировке в том числе и регуляторных решений. Заметна, например, активность Уполномоченного по защите прав предпринимателей в процессах гуманизации уголовного и уголовно-процессуального законодательства, так называемой амнистии капиталов и др.

Зафиксированные в Конституции РФ приоритеты экономической политики и формы регулирования экономики влияют на установление новых видов сотрудничества с политическими институтами, таких, например, как заключение соглашений между объединениями предпринимателей и политическими партиями⁵. Есть примеры формирования из пред-

⁴ Федеральный закон от 27 ноября 2002 г. № 156-ФЗ «Об объединениях работодателей».

⁵ Например, Соглашение о сотрудничестве между Российским союзом промышленников и предпринимателей и партией «Единая Россия» от 7 июня 2007 г.

ставителей предпринимательского сообщества самостоятельных политических сил, например, Российской объединенной промышленной партии (РОПП) или «Партии Роста». Эти политические субъекты в своих уставных документах обозначали развитие и защиту бизнеса в качестве первоочередных задач. И хотя на выборах в Государственную Думу 2016 г. «Партия Роста», позиционирующая себя как политический институт поддержки предпринимательства в России, не смогла провести своих представителей, возможности прямого политического представительства бизнеса до сих не исчерпаны. Подтверждение этому значительная доля депутатов Государственной Думы — членов предпринимательского сообщества.

Потребность отечественной экономики и органов государственного управления в обратной связи с хозяйствующими субъектами способствует включению в законодательство новых правовых форм влияния бизнеса на социально-экономические процессы. Бизнес исходит из того, что реализация государством властных полномочий не должна становиться тормозом экономического развития или источником административных барьеров для бизнеса и граждан. А для этого необходимо включение бизнеса в процессы принятия нормативных правовых актов, разработки планов и программ долгосрочного экономического развития и иных государственных решений.

Конституция создает, таким образом, стабильную правовую основу участия бизнеса в реализации общих интересов государства и общества. Это подтверждает и правовая позиция Конституционного суда РФ, согласно которой изменение законодателем, в том числе временное, ранее установленных правил должно осуществляться таким образом, чтобы соблюдался «принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который предполагает правовую определенность, сохранение разумной стабильности правового регулирования, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм и предсказуемость законодательной политики»⁶.

Правовые институты и механизмы взаимодействия при осуществлении регуляторной политики

Сегодня все чаще именно объединения бизнеса, а не отдельные компании или группы компаний, выступают в качестве инициаторов значимых предложений к программным документам государства, готовят

⁶ См. п. 4.1 Постановления Конституционного суда РФ от 23 марта 2004 г. № 9-П // СЗ РФ. 2004. № 19 (часть 2).

прогнозы развития различных отраслей и сфер экономической жизни, оценивают проекты предлагаемых решений, способных повлиять на предпринимательский климат. Как показывают международные исследования, именно от эффективности деятельности государства, а не от объемов государственного вмешательства, зависит успешность социального развития и темпы экономического роста.

Эффективная регуляторная среда для бизнеса требует формирования четких и стабильных правил ведения хозяйственной деятельности, а также правовых механизмов и режимов диалога и сотрудничества с бизнес-сообществом. Формы такого диалога варьируются применительно к различным функциям государственного управления: определения приоритетов государственной политики, предоставления государственных услуг, осуществления контроля и надзора, организационно-распорядительной деятельности, совершенствования управленческого аппарата и, особенно, нормотворчества.

В процессе разработки и принятия новых регуляторных решений предпринимательское сообщество в диалоге с властью все чаще представляют отраслевые, региональные и общероссийские ассоциации предпринимателей, которые за прошедшие 20 лет накопили серьезный опыт взаимодействия и продвижения своих интересов при принятии стратегических и нормативных решений. Деятельность объединений бизнеса в целом направлена на успешное развитие российской экономики, обеспечение равной защиты различных форм собственности и свободной конкуренции. Хотя общее мнение складывается из опыта отдельных компаний, корпораций, отраслей, профессиональных групп и проч., консолидированный бизнес является партнером и одновременно противовесом государства в любой цивилизованной стране. Именно бизнес непосредственно ощущает влияние регуляторной среды, поэтому обратная связь с ним абсолютно необходима при подготовке нормативных решений.

Основываясь на практическом опыте правоприменения, ассоциации бизнеса ведут поиск и продвижение инициатив в интересах не только предпринимательского слоя, но и всего общества. Обращение к истории промышленных объединений дает возможность проанализировать социальную роль, которую играл бизнес на разных этапах развития российского государства. На этапе радикальных политических и экономических преобразований в нашей стране уже в 1988–1990 гг. создаются новые формы хозяйствования, появляются кооперативы, акционерные общества, малые предприятия, общества с ограниченной ответственностью и коммерческие банки. В этот период объединения по коммерческим интересам не вызывали особого доверия ни у граждан, ни у представителей государства.

Участники новой хозяйственной жизни страны сразу ощутили практическую потребность в объединении. 18 мая 1990 г. в газете «Известия» появилось соответствующее обращение группы народных депутатов СССР к промышленным, научным, экономическим ассоциациям и организациям, к руководителям предприятий, ученым и инженерам, специалистам и рабочим. Уже 16 июня 1990 г. был образован сначала Научно-промышленный союз СССР, а 11 января 1992 г. на его основе создан Российский союз промышленников и предпринимателей (работодателей) (РСПП). За 20 лет своей деятельности РСПП превратился в одну из самых авторитетных ассоциаций, представляющих интересы бизнеса в России и за рубежом, объединившую более 100 отраслевых союзов и региональных отделений во всех субъектах РФ.

По мере развития рыночной экономики сформировались и другие объединения предпринимателей. В начале 2000-х годов были созданы общероссийские организации: «ОПОРА России» и «Деловая Россия», представляющие преимущественно малый и средний бизнес. Вместе с РСПП и Торгово-промышленной палатой РФ указанные организации образуют «большую четверку» российского бизнеса, мнение которой сегодня является авторитетным. Союзы и ассоциации предпринимателей и работодателей, торгово-промышленные палаты, саморегулируемые и иные некоммерческие организации сегодня важные участники социально-экономических процессов в масштабе регионов и на федеральном пространстве, а также в международной сфере.

На первых этапах юридическая основа деятельности предпринимательских объединений ориентировалась на советскую правовую традицию: бизнес объединялся в привычной форме общественных объединений либо некоммерческих партнерств. Но законодательство о некоммерческих организациях не стояло на месте: сегодня большое распространение получили ассоциации юридических лиц, появились объединения работодателей, саморегулируемые организации; продолжают действовать и некоммерческие партнерства.

Многообразие правовых форм НКО связано с объективно существующей неоднородностью российского бизнеса, представляющего разные сферы и отрасли экономики. В зависимости от масштаба и направлений деятельности, предприниматель либо компания могут выбрать членство в одной или нескольких ассоциациях.

Общероссийские деловые ассоциации в последние годы значительно расширили круг своих интересов, активно включаются в решение макроэкономических вопросов, а не только отстаивают интересы конкретного бизнеса. ТПП РФ и Российский союз промышленников и предпри-

нимателей действуют совместно с известными своей активностью отраслевыми союзами: Ассоциацией российских банков (АРБ), Ассоциацией региональных банков «Россия», Всероссийским союзом страховщиков (ВСС), Российским союзом туриндустрии, Ассоциацией строителей России, Национальной ассоциацией участников фондового рынка, Ассоциацией менеджеров России и многими другими. Эти организации выступают партнерами государственных органов при подготовке программ, концепций и прогнозов развития, а также нормативных правовых актов, участвуют в исследовании условий предпринимательского климата.

Особое место в системе предпринимательских объединений занимают торгово-промышленные палаты — деловые объединения предприятий и индивидуальных предпринимателей, общая цель которых состоит в защите и содействии бизнесу. В мировой экономике торгово-промышленные палаты имеют 400-летнюю историю, все более расширяя свои функции: оказание услуг деловым кругам, экспертиза, содействие развитию внешней торговли и др. В советский период Торгово-промышленная палата функционировала в силу необходимости приспособлять основы торгового оборота в СССР к принятым в мире правилам внешней торговли. Сегодня ТПП РФ оказывает большое число услуг малому и среднему бизнесу, обладает серьезной региональной и экспертной инфраструктурой. Она действует на основе специального федерального закона, который закрепил уникальную иерархическую структуру этой организации и ее особый статус по выполнению ряда «полугосударственных» функций⁷. При ТПП РФ много лет работают авторитетные органы третейского правосудия, включая Морскую арбитражную комиссию, Спортивный арбитраж и Международный коммерческий арбитраж.

Становление в России социального партнерства активизировалось с принятием Федерального закона от 27 ноября 2002 г. «Об объединениях работодателей» № 156-ФЗ, который подтвердил право работодателей без предварительного разрешения органов власти на добровольной основе создавать объединения для представительства законных интересов и защиты прав своих членов в отношениях с профессиональными союзами и государством в сфере социально-трудовых отношений (и связанных с ними экономических отношений).

Объединение работодателей — некоммерческая ассоциация работодателей (юридических или физических лиц), создаваемая по территориальному (региональному, межрегиональному), отраслевому, межотрас-

⁷ Закон РФ от 7 июля 1993 г. № 5340-1 «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации».

левому, территориально-отраслевому признакам. На сегодняшний день в России действуют общероссийские, общероссийские отраслевые и межотраслевые объединения работодателей, а также межрегиональные и региональные объединения. Могут создаваться территориальные отраслевые объединения работодателей, осуществляющие свою деятельность на территории одного муниципального образования. Деятельность объединений осуществляется независимо от органов государственной власти, органов местного самоуправления, профессиональных союзов и их объединений, политических партий и движений, и других общественных объединений.

После принятия закона одним из первых было создано Общероссийское отраслевое объединение работодателей электроэнергетики (РаЭл), учредителями которого стали ОАО РАО «ЕЭС России», ОАО «Березовская ГРЭС-1» и Негосударственный пенсионный фонд электроэнергетики. В задачи объединения входит совершенствование и развитие правовой базы регулирования социально-трудовых и экономических отношений, в том числе по внедрению в практику норм и правил, направленных на обеспечение социального согласия и взаимодействия работников и работодателей, осуществление примирительных процедур в ходе рассмотрения коллективных, трудовых споров и др.

В 2007 г. был принят Федеральный закон № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (СРО), который ввел новую разновидность некоммерческих организаций, состоящих из субъектов предпринимательской деятельности, принадлежащих к единой отрасли, сфере рынка либо профессии⁸. Закон предусмотрел серьезные полномочия СРО по регулированию предпринимательской и профессиональной деятельности их членов. Право утверждать стандарты предпринимательской и профессиональной деятельности, контрольные полномочия СРО за поведением своих участников на рынке имеют большой практический смысл. Таким образом, правила и нормы саморегулирования дополняют регуляторные акты государственных органов и формируют новое качество бизнес-среды.

Саморегулирование бизнеса направлено на снижение объема государственного регулирования и поддержание высоких стандартов деловой этики. Эти задачи решаются за счет усилий самих участников рынка, поскольку СРО являются посредниками между государственными органами и участниками рыночных отношений. Самостоятельная активность, осуществляемая субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности, позволяет решать спорные вопросы в досудебном порядке,

⁸ Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6076.

создает климат открытости, как для профессионального сообщества, так и для потребителей. Таким образом, саморегулирование по сути означает дерегулирование отношений в отдельных сферах экономической или профессиональной деятельности, осуществляемое на основе самоорганизации без непосредственного вмешательства государства⁹.

Законодательство о саморегулировании состоит не только из Федерального закона № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях», но также включает требования специальных законов в различных сферах и отраслях, предусматривающих как добровольное, так и обязательное саморегулирование. Обязательное вхождение в СРО как необходимое условие предусмотрено для следующих конкретных видов деятельности:

- деятельность арбитражных управляющих;
- аудиторская деятельность;
- кредитная кооперация;
- оценочная деятельность;
- деятельность ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов;
- инженерные изыскания;
- архитектурно-строительное проектирование;
- строительство;
- деятельность в области энергетического обследования;
- теплоснабжение.

Закон наделил СРО правом участвовать в обсуждении проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации и ее субъектов, государственных программ по вопросам, связанным с предметом саморегулирования: направлять заключения о результатах экспертиз, вносить предложения по формированию и реализации государственной политики в конкретной сфере.

В ряде отраслей деятельности появилось «двухуровневое» саморегулирование, предписывающее необходимость объединения СРО в ассоциации — национальные объединения саморегулируемых организаций (например, ст. 55.20 Градостроительного кодекса РФ). Национальные объединения не мешают объединительным процессам разных участников на разных территориях, но являются своеобразными «агрегаторами» мнения отрасли и активными участниками выработки нормативных решений для бизнеса.

⁹ Доклад об итогах практики применения законодательства Российской Федерации о саморегулируемых организациях в отдельных сферах и отраслях экономической деятельности. Министерство экономического развития Российской Федерации. Москва, 2010. <http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depcorp/doc20110117_03>.

Как уже упоминалось, среди форм участия в выработке регуляторной политики сообщество работодателей активно использует возможности социального партнерства. Это касается в первую очередь создания нормативных условий регулирования социально-трудовых проблем и иных связанных с ними экономических отношений. Сложившаяся в России система социального партнерства опирается на достаточно развитую правовую базу. Трудовой кодекс РФ определяет социальное партнерство как комплекс взаимоотношений между работниками, работодателями и представителями работодателей, органами государственной власти и местного самоуправления, направленных на согласование интересов работников и работодателей по вопросам регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений. Определены и основные принципы социального партнерства: равноправие сторон, уважение и взаимный учет интересов, полномочность представителей сторон, добровольность и реальность принимаемых обязательств и ответственность за их выполнение.

Одной из основных форм реализации этих принципов сегодня выступают постоянно действующие трехсторонние комиссии, которые создаются на федеральном, региональном, территориальном и отраслевом уровнях. На федеральном уровне в соответствии с Федеральным законом от 1 мая 1999 г. № 92-ФЗ «О Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений» к полномочиям РТК отнесены среди прочих полномочия по проведению консультаций, согласованию позиций, а также по участию в разработке проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации. РТК также участвует в согласовании, предварительном рассмотрении законопроектов комитетами и комиссиями и подготовке их к рассмотрению Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации.

Исключительно с учетом мнения РТК, согласно Трудовому кодексу РФ, более чем в 30 случаях предусмотрено принятие нормативных правовых актов Правительством Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти. Для реализации этих требований закона Регламентом Государственной Думы Федерального Собрания установлен порядок обязательного направления в РТК проектов законов, входящих в компетенцию РТК, перед их первым чтением.

Экспертиза, непосредственное участие в подготовке проектов нормативных правовых актов, государственных программ сегодня занимают основное место в деятельности РТК. Эти задачи решаются через функционирование специализированных рабочих групп РТК, которые ведут экспертную подготовительную работу, формируют позицию по конкретному

вопросу. Только в 2013–2014 гг. в рамках РТК было рассмотрено более 50 проектов законодательных и иных нормативных правовых актов.

Во многом с учетом этого формируется и постоянно обновляется состав стороны работодателей комиссии и ее экспертов. На 1 января 2016 г. сторона работодателей комиссии (30 членов РТК) представлена двумя общероссийскими объединениями работодателей — РСПП и Объединением предпринимательских организаций работодателей малого и среднего бизнеса («ОПОРА России»). РСПП имеет 28 своих представителей в лице входящих в него ряда общероссийских отраслевых объединений работодателей, таких компаний, как СПАО «Нефтяная компания “ЛУКОЙЛ”», ООО «Компания “Базовый элемент”», ОАО «Российские железные дороги», представителя ТПП РФ. В состав стороны входят также ряд руководителей подразделений РСПП, а также две некоммерческие организации, не являющиеся объединениями работодателей. В семи рабочих группах РТК (в соответствии с разделами Генерального соглашения) работает, помимо членов РТК, более 70 экспертов объединений работодателей и компаний. Вхождение в состав РТК представителей не только объединений работодателей, но и отдельных компаний, некоммерческих организаций (таких, например, как Национальная ассоциация негосударственных пенсионных фондов или Ассоциация проектировщиков, изготовителей и поставщиков средств индивидуальной защиты) позволяет более квалифицированно вести в рамках РТК переговоры и консультации, проводить экспертную и аналитическую работу.

Например, после обсуждения проекта «Стратегии развития пенсионной системы Российской Федерации до 2030 года», подготовленного Минтрудом России, по инициативе РСПП в документ были включены предложения по дальнейшему развитию накопительной составляющей обязательной пенсионной системы и сохранению тарифа страховых взносов в размере 6% для избравших ее лиц, который учитывается в рамках действующего общего тарифа на пенсионное страхование в 22%. К сожалению, совершенствование законодательной базы пенсионной реформы осуществляется в «отрыве» от положений Стратегии. В частности, де-факто ликвидируется накопительный компонент пенсионной системы.

Все более широкую практику приобретает участие представителей сторон РТК в непосредственной разработке проектов законодательных и иных нормативных правовых актов путем создания при федеральных органах исполнительной власти, при Комитете Госдумы по труду, социальной политике и делам ветеранов постоянных и временных рабочих групп; вхождения членов РТК и ее экспертов в составы общественных советов при Минтруде России, Федеральной службе по труду и занятости (Роструде),

Минобрнауки России. Это позволяет во многом учесть мнение сторон РТК уже на начальном этапе подготовки проектов документов.

Чтобы более активно продвигать интересы бизнеса в сфере социально-трудовых отношений, по инициативе РСПП были внесены изменения в Трудовой кодекс РФ о праве общероссийских, региональных и территориальных объединений работодателей при определенных условиях заключать отраслевые соглашения в случае отсутствия на этих уровнях отраслевых объединений работодателей. Принятые в текущем году изменения направлены на более полную реализацию права работодателей на создание объединений. Введены более четкие критерии представительности объединений, обязательность ведения ими реестров своих членов, введение государственного реестра объединений работодателей и т.п. Расширяются возможности для защиты интересов работодателей, в том числе право оспаривать любые акты, решения и действия (бездействие) государственных органов, нарушающие права и охраняемые законом интересы объединения работодателей либо создающие угрозу такого нарушения.

У объединений работодателей есть право направлять в установленном порядке своих представителей в состав рабочих органов, создаваемых при институтах исполнительной и законодательной власти по вопросам социально-трудовых и экономических отношений. Предусмотрены права объединений по участию в разработке программ социально-экономического развития и формирования рынка труда, подготовки и повышения квалификации кадров национальной системы квалификаций, профессиональных стандартов, в формировании основных направлений миграционной политики. Очевидно, что принятые меры позволят бизнес-сообществу активнее влиять на содержание принимаемых нормативных правовых актов и внесение в законодательство актуальных изменений.

С участием бизнеса принимались Основные направления бюджетной политики на 2016 г. и на плановый период 2017 и 2018 гг.; Основные направления налоговой политики на 2016 г. и на плановый период 2017 и 2018 гг. Представители бизнес-объединений регулярно принимают участие в подготовке и обсуждении Сценарных условий и основных параметров прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, проекта федерального бюджета и бюджетов государственных социальных внебюджетных фондов. На площадке РСПП обсуждались также проекты Энергетической стратегии развития России на период до 2035 г., Стратегии развития малого и среднего предпринимательства Российской Федерации на период до 2030 г., новой редакции Стратегии инновационного развития России на период до 2020 г. и проч. Ряд предложений РСПП был учтен в принятом Плане действий Правительства Российской Федерации, направ-

ленных на обеспечение стабильного социально-экономического развития Российской Федерации в 2016 г.

Большое значение в формировании направлений и перспектив государственной регуляторной политики имеет представительство бизнеса в консультативных органах, общественных советах, в процедурах оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, в антикоррупционной экспертизе и мониторинге правоприменения. Практикуется проведение крупных ежегодных экономических форумов с участием бизнеса, ряд которых проводится по инициативе государства. Они становятся не только популярными, но и полезными публичными площадками взаимодействия. Наиболее значимыми из них являются: Петербургский международный экономический форум, на который ежегодно собирается более 5 тыс. представителей политических и деловых кругов; Международный инвестиционный форум «Сочи» — современная площадка конструктивного диалога бизнеса и власти, необходимая для успешной реализации серьезных инвестиционных проектов в регионах России.

Для формирования правового поля бизнеса особое значение имеет Петербургский международный юридический форум, являющийся главным юридическим событием года в России, Восточной Европе и странах СНГ. Пленарная сессия проводится четвертый год подряд, но и в межсессионное время форум является организатором важных правовых дискуссий, публикаций, иных юридических событий и инициатив. Сессионные заседания форума посвящены предметному обсуждению законодательных новаций и вопросов правоприменения в экономической, политической и гуманитарной сферах. Организуется порядка 40 тематических сессий в рамках отраслей права по наиболее актуальным проблемам правового регулирования. В форуме принимают участие члены Правительства Российской Федерации, судьи высших судебных органов и более полутора тысяч представителей предпринимательского и юридического сообществ.

Собственные инвестиционные форумы с участием руководства страны и представителей бизнеса организуют крупные российские компании и бизнес-союзы. На них также поднимаются проблемы, связанные с развитием правовых условий для экономики. В частности, с 2010 г. РСПП ежегодно проводит Неделю российского бизнеса, в рамках которой организуются форумы по актуальным вопросам налогообложения и рынка труда, государственного контроля и надзора, экологической и промышленной и банковской деятельности, саморегулированию и многим другим. Как правило, исполнительная власть представлена на этих конференциях на достаточно высоком уровне. На них выступают заместители Председателя Правительства Российской Федерации, руководство Администрации Президента

Российской Федерации и Федерального Собрания Российской Федерации. Участие в съезде РСПП принимают президент страны и председатель правительства. Такое прямое общение очень важно и подтверждает эффективность НРБ как «площадки» формирования направлений взаимодействия бизнеса и власти¹⁰.

Тема создания адекватных правовых условий для бизнеса настолько важна, что в РСПП появилась самостоятельная площадка для обсуждения приоритетов и перспектив в этой сфере. С 2014 г. с участием Минэкономразвития России ежегодно проходит ежегодная конференция РСПП по регуляторной политике. Однако проблем по-прежнему остается немало, и их обсуждение продолжается.

За последние годы по инициативе государства и при поддержке предпринимательской общественности появились новые государственные и общественные институты: Открытое правительство, Агентство стратегических инициатив, Общественная палата и общественные советы. Бизнес-объединения, включая РСПП, активно участвуют в их работе, используя возможности новых экспертных площадок для поиска согласованных решений. Начало этому процессу положил Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», которым Правительству Российской Федерации было поручено обеспечить повышение информационной открытости органов государственной власти, привлечение более широкого круга общественности к публичному обсуждению проектов нормативных правовых актов, оценке работы органов государственной власти, разработке новых механизмов формирования общественных советов при органах государственной власти Российской Федерации и т.п.

В структуре Правительства Российской Федерации была введена новая должность — министр Российской Федерации по вопросам «Открытого правительства», а затем созданы Правительственная комиссия по координации деятельности «Открытого правительства» и Экспертный совет при Правительстве Российской Федерации. Все эти структуры образуют систему «Открытое правительство», в рамках которой появились дополнительные механизмы взаимодействия экспертного сообщества, гражданского общества и органов власти. Сделано это для вовлечения в процесс выработки решений представителей различных групп интересов и повышения качества принимаемых решений. В рамках этой системы Экспертный совет при Правительстве представляет собой довольно представительный совещательный орган, созданный для организации проведения экспертизы экономических и социально значимых решений и координации усилий

¹⁰ Неделя российского бизнеса 2017 г. <<http://nrb-rspp.ru/>>.

правительственных и межведомственных советов¹¹. Одним из результатов его работы стало принятие уже упоминаемой Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти¹².

В 2011 г. была создана автономная некоммерческая организация «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» (АСИ), призванная содействовать развитию социальной и профессиональной мобильности молодых профессиональных кадров и коллективов в сфере среднего предпринимательства и социальной сфере, в том числе путем поддержки общественно значимых проектов и инициатив. Наблюдательный совет АСИ возглавляет лично Президент Российской Федерации В.В. Путин, а в состав совета входят руководители ведущих бизнес-объединений — РСПП, ТПП РФ и «ОПОРА России». Одним из самых значимых проектов АСИ стала организация подготовки дорожных карт — специальных планов мероприятий, разработанных в рамках Национальной предпринимательской инициативы и направленных на улучшение инвестиционного климата в Российской Федерации. Дорожные карты утверждены актами правительства и направлены на упрощение, удешевление и ускорение действующих процедур, связанных с ведением бизнеса.

В качестве контрольных показателей успешной реализации дорожных карт был выбран рейтинг Doing Business («Ведение бизнеса»), подготавливаемый Всемирным банком на ежегодной основе, а также индикаторы конкурентной среды OECD PMR и предпринимательской активности New Business Density. Принятые дорожные карты затрагивают вопросы повышения качества регулирования конкуренции, градостроительной деятельности, оптимизации процедур регистрации юридических лиц, государственного кадастрового учета регистрации прав на недвижимое имущество, улучшения налогового и таможенного администрирования. Каждая дорожная карта предусматривает большое число нормативных изменений и разработок, рассчитанных на «расширение» административных препятствий и снятие барьеров, мешающих бизнесу.

Теперь под эгидой Правительства Российской Федерации начинает реализовываться проектный подход экономического развития. Так, например, в 2017 г. президент РСПП А.Н. Шохин возглавил общественно-деловой совет по вопросам реформирования контрольно-надзорной деятельности. Утверждены паспорта основных направлений этого проекта, работа продолжается по всем видам государственного надзора.

¹¹ Постановление Правительства РФ от 26 июля 2012 г. № 774 «Об Экспертном совете при Правительстве Российской Федерации».

¹² Распоряжение Правительства РФ от 30 января 2014 г. № 93-р.

Необходимо познакомить читателя со сравнительно новым для России направлением взаимодействия предпринимательского сообщества и властных структур — оценкой регулирующего воздействия (ОРВ). Российская практика государственного управления не так давно заимствовала этот эффективный зарубежный инструмент предварительной оценки экономической и управленческой целесообразности предлагаемых регулятивных решений. Очевидно, что выявить эти факторы и дать прогнозы применения для экономики предлагаемых вариантов решений можно только с участием бизнеса. ОРВ прошла уже несколько этапов, и сегодня процесс систематического выявления и оценки с помощью аналитических и прикладных методов (например, анализа выгод и издержек) возможных эффектов от введения тех или иных регулятивных мер вполне отлажен. Успешно апробированы также административные процедуры, которые делают доступ к проектам актов и результатам ОРВ прозрачным для ее участников и всех заинтересованных лиц.

Ключевыми критериями при проведении ОРВ являются:

- расчет выгод и издержек субъектов предпринимательской деятельности и других заинтересованных лиц, связанных с установленными платежами и прочими расходами по выполнению вновь вводимых требований, включая трудозатраты, затраты на необходимые материалы, консультации и обучение и т.п.;
- оценка воздействия на деловой климат и инвестиционную привлекательность страны или региона, конкуренцию и структуру рынков;
- оценивание выбора наиболее эффективного варианта решения проблем;
- оценка рисков, связанных с ведением нового регулирования и повышение доверия граждан и бизнеса к принимаемым государством решениям.

Институт оценки регулирующего воздействия существует уже более чем в 60 странах мира и стал ощутимо полезным инструментом управления. Исследователи утверждают, что практика ОРВ сказывается примерно на 70% мирового ВВП. Например, проведенное в США исследование показало, что 1 долл., затраченный на ОРВ, сокращает затраты бизнеса на 1 тыс. долл. Получается, что наиболее эффективны меры контроля и оценки качества решений на самом раннем, проектном этапе их создания.

В России в качестве эксперимента внедрение ОРВ и оценки законов осуществлялось с 2006 г. в нескольких регионах России (Татарстане, Калмыкии и Северной Осетии — Алании) при поддержке Всемирного банка. Было сделано также несколько экспертных разработок для федерального уровня (Национальный институт системных исследований проблем предпринимательства (НИСИПП), 2005 и Институт экономики переходного

го периода (ИЭПП), 2007). Постановление Правительства Российской Федерации от 15 мая 2010 г. № 336 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» впервые регламентировало процедуру, а головным органом по ОРВ стало Минэкономразвития России.

Согласно регламенту все предложения, поступившие по результатам публичного обсуждения и консультаций, должны быть рассмотрены, и полная сводка этих предложений размещена на официальном сайте. По результатам разработчик принимает решение о продолжении разработки или об отказе от разработки проекта акта. В материалах к разрабатываемому проекту акта, в частности, должны быть указаны: основные группы и число субъектов, интересы которых будут затронуты; новые обязанности или ограничения для субъектов предпринимательской деятельности и порядок организации их исполнения; оценка расходов, связанных с необходимостью соблюдения вводимых обязанностей или ограничений; риски решения проблемы предложенным способом, включая риски негативных последствий.

Чтобы создать организационные механизмы участия бизнеса в экспертной деятельности, в 2011 г. между Российским союзом промышленников и предпринимателей, рядом других крупнейших бизнес-ассоциаций (Торгово-промышленной палатой Российской Федерации, Общероссийской общественной организацией «Деловая Россия», Общероссийской общественной организацией малого и среднего предпринимательства «ОПОРА России») и Министерством экономического развития Российской Федерации было заключено Соглашение о взаимодействии при проведении оценки регулирующего воздействия, в соответствии с которым Министерство отправляло указанные документы в ассоциации для проведения публичных консультаций. С целью систематизации всех правил и процедур, уже опробованных на практике, было принято постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

Сегодня оценка регулирующего воздействия на федеральном уровне применяется в отношении проектов актов федеральных органов исполнительной власти, проектов поправок Правительства к внесенным в Государственную Думу Правительством законопроектам, регулирующим отношения:

- в области организации и осуществления государственного контроля (надзора);
- по взиманию налогов и сборов;

- в процессе осуществления налогового контроля, обжалования актов налоговых органов, действия (бездействия) их должностных лиц и привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения;

- в области установления, применения и исполнения обязательных требований к продукции или связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, к выполнению работ и оказанию услуг;

- в области порядка и правил регулирования таможенного дела;
- в сфере оценки соответствия;
- в области безопасности процессов производства.

Оценка регулирующего воздействия применяется также в отношении проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии, регулирующих отношения в следующих областях:

- организации и осуществления контроля (надзора);
- установления, применения и исполнения обязательных требований к продукции или связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, к выполнению работ и оказанию услуг;

- порядка и правил регулирования таможенного дела;
- оценки соответствия;
- безопасности процессов производства.

Предусмотрена также возможность направления Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации предложений в Правительство Российской Федерации о проведении оценки регулирующего воздействия в отношении проектов федеральных законов, подготовленных ко второму чтению и внесенных, в том числе, депутатами Государственной Думы. Теперь оценка регулирующего воздействия проводится и на площадке Евразийской экономической комиссии, где действует соответствующая рабочая группа с участием представителей бизнеса всех государств — участников ЕАЭС. Охватывая все больше предметных сфер и центров принятия решений, ОРВ становится, таким образом, одной из важнейших форм влияния предпринимательского сообщества на регуляторную политику в экономической сфере. За 2015 г., например, РСПП направил в федеральные органы исполнительной власти более 200 заключений в рамках ОРВ, т.е. примерно на каждый пятый подготовленный проект нормативного акта.

Оценка последствий регуляторных решений необходима в отношении не только разрабатываемых, но и действующих правовых актов.

С 1 января 2016 г. согласно постановлению Правительства Российской Федерации¹³ введена новая процедура оценки фактического воздействия нормативных правовых актов (далее — ОФВ), которая позволяет пересматривать малоэффективные нормативные акты в целях исключения необоснованных обязанностей, запретов и ограничений в предпринимательской и иной экономической деятельности. Формировать отчет об ОФВ, а также проводить его публичное обсуждение будут сами федеральные органы-регуляторы. Однако до 1 июля 2017 г. Минэкономразвития России организует работу по проведению ОФВ в пилотном режиме, включая отбор и анализ действующих нормативных правовых актов для прохождения указанной процедуры.

Оценка фактического воздействия позволит выявить взаимосвязь между целями принятия нормативного правового акта, результатами ОРВ и тем эффектом, который повлекло его принятие. Пока же регламентация новых форм публичного влияния на регуляторные решения осуществляется различными подзаконными актами, принимаемыми преимущественно Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации. Законодательные органы также частично встроены в процессы привлечения к законотворчеству общественных институтов. Такая ситуация создает фрагментарную картину и заставляет вновь настаивать на разработке законодательных решений. Все процедуры взаимодействия бизнеса, государства и гражданского общества (участие в процессе нормотворчества; вступление НПА в силу; подготовка подзаконных актов, необходимых для реализации соответствующих законов, и др.) должны регулироваться федеральным законом «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», который следует разработать и принять в ближайшее время.

Развитие российской правовой системы идет достаточно быстрыми темпами, что неизбежно ведет к значительному увеличению числа принимаемых законов и иных правовых актов. Однако зачастую принимаемые в спешке или без должного обоснования правовые акты изобилуют коллизиями, пробелами, содержат коррупционные нормы, не соответствуют правилам юридической техники. Проводимые эпизодические, выборочные проверки, в ходе которых выявлялись пробелы и противоречия конкретных правовых актов, явных результатов не приносили. Поскольку механизма должного реагирования на результаты таких проверок не существовало, на этом фоне возникла потребность в создании системного правового

¹³ Постановление Правительства РФ от 30 января 2015 г. № 83 «О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

института, позволяющего отслеживать жизненный цикл правовых актов на постоянной основе, оценивать эффективность и последствия их действия. Таким институтом стал правовой мониторинг.

Правовые основы мониторинга правоприменения в Российской Федерации были сформированы Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации», который установил единый правовой механизм проведения мониторинга, позволил реализовать его результаты в законотворческой и правоприменительной деятельности. Мониторинг предусматривает плановую работу по сбору, обобщению, анализу и оценке информации для обеспечения принятия, изменения, признания утратившими силу или отмены законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации. Эти действия осуществляются в целях выполнения решений Конституционного суда РФ и постановлений Европейского суда по правам человека; в случаях, предусмотренных ежегодными посланиями президента страны Федеральному Собранию, иными программными документами, поручениями Президента и Правительства Российской Федерации, основными направлениями деятельности правительства и программами социально-экономического развития государства.

По итогам мониторинга подлежат отмене или изменению акты в целях устранения коррупциогенных факторов, реализации антикоррупционной политики, устранения противоречий между нормативными правовыми актами равной юридической силы. Проект плана мониторинга ежегодно разрабатывается Министерством юстиции Российской Федерации с участием гражданских институтов, включая бизнес, и до 1 августа вносится в Правительство Российской Федерации. Причем другие федеральные и региональные органы исполнительной власти и органы местного самоуправления также вносят предложения и ведут свой мониторинг.

При проведении мониторинга используется практика деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и иных государственных органов; судебная практика, а также информация от бизнес-объединений, Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей. В мониторинге правоприменения активно участвует бизнес-сообщество, поскольку с 2012 г. между Минюстом России и Российским союзом промышленников и предпринимателей действует соглашение о взаимодействии в этой сфере. В соответствии с этим соглашением РСПП направляет представителей компаний в экспертные и рабочие группы Минюста России, может рекомендовать экспертов при анализе и обобщении информации, поступившей от пользователей сети Интернет

на правовой портал о состоянии законодательства. Не реже одного раза в квартал РСПП направляет информацию, отчеты своих комитетов о результатах проведенного мониторинга, предложения о необходимости принятия, изменения или отмены нормативных правовых актов, принятия мер по противодействию коррупции, а также предложения в проект ежегодного плана мониторинга.

С участием бизнеса работает Экспертный совет по мониторингу правоприменения при Минюсте России, который оценивает регуляторную практику по следующим показателям: несоблюдения гарантированных прав и свобод; соблюдения пределов компетенции госоргана при издании акта; достаточности необходимых подзаконных актов; правомерности, обоснованности, наличия коррупциогенных факторов; коллизии норм права и расхождения с международными нормами и другими неправомерными или необоснованными решениями, действиями (бездействием) при применении нормативного правового акта; наличия в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов. Выявляются причины массовых предложений, заявлений и жалоб на качество конкретных регуляторных решений. Анализируется наличие противоречий и дублирующих норм в нормативных актах общего и специального характера, регулирующих однородные отношения; единой понятийной и терминологической системы в связанных нормативных актах. При необходимости могут применяться и дополнительные показатели. Собранные сведения о правоприменении размещаются в открытом доступе в сети Интернет. Институты бизнеса (компании и ассоциации) имеют возможность высказывать мнения и предложения по совершенствованию правоприменительной практики и законодательства.

На основе тщательной совместной работы Минюст России подготавливает проект доклада Президенту Российской Федерации о результатах мониторинга и предложения к плану законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации, в котором содержатся инициативы по отмене или корректировке нормативных актов. Доклады ежегодно публикуются на официальных сайтах Президента и Правительства Российской Федерации, Минюста России в сети Интернет.

В 2014 г. создана Рабочая группа по мониторингу правоприменения в сфере экономики при Президенте Российской Федерации, которую возглавил руководитель Администрации Президента. Проведено более десяти заседаний, предметом рассмотрения которых стало устранение правовых условий для необоснованного вмешательства в хозяйственную деятельность правоохранительных и надзорных органов, внесение изменений в законодательство, исключающих необоснованное уголовное преследование предпринимателей. В результате подготовлен и внесен целый

ряд предложений и поправок, предназначенных для рассмотрения законодательной властью.

По важности для бизнеса сегодня вопрос № 1 — оптимизация государственного контроля. Чрезмерный и неэффективный надзор отвлекает значительные финансовые и кадровые ресурсы, служит питательной средой для злоупотреблений и коррупции. Негативные последствия административного давления особенно заметны в сложных экономических условиях. За последнее время в этом направлении был принят ряд мер: введены надзорные каникулы для малого бизнеса, начал функционировать единый федеральный портал проверок, в процессе реализации находится дорожная карта по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в период 2016—2017 гг. На финише — внесение проекта федерального закона «О государственном и муниципальном контроле (надзоре) в Российской Федерации».

Проведенный РСПП в 2015 г. опрос компаний показал, что плановые проверки за последние два года проходили в 89,7% компаний — участниц опроса, а внеплановые — в 47,1%, что ненамного ниже, чем в 2014 г. Похоже, интенсивность работы по совершенствованию законодательства о контрольно-надзорной деятельности недостаточна, чтобы бизнес почувствовал очевидные улучшения в этой сфере. По мнению 46,1% респондентов, главная проблема — требование избыточного числа документов в ходе проверок. Это происходит из-за отсутствия точного перечня обязательных требований по каждому виду контроля, соблюдение которых подлежит оценке контрольно-надзорными органами. Сейчас утверждена дорожная карта оптимизации в данной сфере. Новый законопроект должен установить исчерпывающий перечень видов государственного и муниципального контроля (надзора), единые принципы, процедуры и механизмы осуществления контрольных мероприятий. Намечено применение риск-ориентированного подхода в государственном контроле при сохранении гарантий, предусмотренных действующим Федеральным законом № 294-ФЗ о защите прав предпринимателей при осуществлении госконтроля.

При этом особенно важно исключить возможность начала процедуры привлечения лица к административной ответственности без проведения проверки. Надо навсегда избавиться от практики обхода требования о согласовании проверки с органами прокуратуры через возбуждение дел об административных правонарушениях, более четко разграничить компетенцию органов прокуратуры и контрольно-надзорных органов. Только акт проверки может быть поводом для возбуждения дел об административном правонарушении в сфере предпринимательства. В открытом доступе должна находиться информация о параметрах оценки уровня риска, критериях присвоения классов опасности, результатах оценки, перечнях субъектов

или объектов, которым присвоены классы опасности, необходимы чек-листы (перечни требований) для каждого вида контроля. Важна техническая и экономическая обоснованность, непротиворечивость обязательных требований, а также доступность и понятность для бизнеса соответствующих правовых и технических требований. При этом должен применяться принцип, когда неразмещенные в открытом доступе обязательные требования не могут быть предметом проверки. На официальных сайтах органов контроля или на специальном информационном портале нужно размещать все действующие правовые акты по вопросам контроля.

К сожалению, до сих пор сохраняются базовые проблемы регуляторной политики: нестабильность и «текучесть» законодательства; отсутствие последовательной стратегии его развития; содержательная и временная противоречивость закона и подзаконного массива; зарегулированность и избыточность предписаний. Так, бизнес давно критикует изменения в природоохранном законодательстве, которые не носят системного характера и преимущественно консервируют сложившиеся неэффективные регулятивные практики. Новые подходы наталкиваются на стремление сохранить действующую громоздкую и неэффективную систему нормирования, основанную на применении заведомо невыполнимых санитарно-гигиенических, природоохранных и иных нормативов. Позитивные новации Федерального закона о наилучших доступных технологиях, который был принят в апреле 2014 г., подверглись пересмотру еще до вступления его в силу в декабре того же года. Тогда были вновь введены отмененные избыточные требования о разработке промышленными предприятиями нормативов образования отходов и лимитов на их размещение. Точно так же возвращены отмененные менее трех лет назад требования о лицензировании целого ряда видов деятельности в области обращения с отходами. В свою очередь, отменены выданные ранее бессрочные лицензии на осуществление таких видов деятельности. Вряд ли такую нормативную политику можно назвать последовательной и продуманной.

К подобным выводам пришли авторы доклада Центра стратегических разработок «Статистический анализ федерального законодательства», подготовленного совместно с экспертами компании «Гарант». Доклад, отражающий динамику развития российского законодательства в период с 1994 по 2016 г., содержит оценку и конкретные меры по совершенствованию нормативной базы в соответствии со стратегией социально-экономического развития страны¹⁴.

¹⁴ Растущая нестабильность законодательства мешает планировать будущее страны // Центр стратегических разработок. <<http://csr.ru/news/rastushhaya-nestabilnost-zakonodatelstva-meshaet-planirovat-budushhee-strany/>>.

Бизнесу тяжело исполнять такие «переменчивые» требования. К тому же переходного периода для прохождения предприятиями разрешительных процедур, как и для разработки соответствующих подзаконных актов, закон не предусмотрел. Еще один пример: Минэкономразвития России разработало законопроект по вопросам регулирования объема выбросов парниковых газов (ПГ), однако полная неясность в вопросах отчетности о выбросах ПГ лишает бизнес возможности должным образом подготовиться к введению регулирования этих выбросов.

К сожалению, подготовленные с опозданием подзаконные акты, разрабатываемые в целях реализации федеральных законов, часто лишь усугубляют проблемы, содержат многочисленные внутренние противоречия, не отвечают поставленным целям регулирования, воспроизводят избыточные и неэффективные методы государственного воздействия. Так, одновременно вступили в силу законодательные требования к контролируемым иностранным компаниям (КИК) и нормы об ответственности (в том числе уголовной) за нарушение налоговых обязательств. В законе о КИКах есть упоминание о переходном периоде, когда ответственность не наступает. Однако в отсутствие соответствующих исключений, непосредственно в тексте ст. 76.1 УК РФ об основаниях освобождения от уголовной ответственности допускается возможность уголовного преследования. Такие регуляторные решения не просчитаны и оставляют возможности для правового произвола.

Динамика изменений в законодательстве, влияющих на предпринимательскую деятельность, очень высока, и часто ее характеризует бессистемность и поспешность принятия решений, отсутствие надлежащего прогноза. Именно поэтому бизнес поддерживает позитивные законодательные инициативы, выступает за взвешенный подход и предельную осмотрительность.

К сожалению, не всегда можно почувствовать результаты обсуждений и адекватно оценить эффективность механизмов взаимодействия с властью. Зачастую активность различных институтов, участвующих в диалоге, даже мешает поиску решений, а многообразие публичных дискуссий затрудняет поиск консенсуса. Многочисленные представители разных экспертных учреждений высказывают полярные точки зрения, которые трудно совместить. Экспертные обсуждения на различных площадках дублируют друг друга, а их результаты игнорируются адресатом или субъектом принятия решений.

Максимально широкое представительство всего спектра мнений, безусловно, необходимо для поиска согласованных решений, выгодных обществу. Одновременно нельзя допустить, чтобы в законе или в админи-

стративном акте закрепился узкий корыстный интерес, необоснованное или ошибочное экспертное мнение. Считаем, что при подготовке любого решения правильнее действовать через сложившиеся институты бизнес-сообщества, имеющие реальный авторитет и среди предпринимателей и у власти.

Не все вопросы еще решены, например, вопрос участия бизнеса в подготовке нормативных правовых актов Банка России с точки зрения особенностей порядка их разработки, оценки последствий применения, участия в экспертизе этих решений. Между тем Банк России осуществляет регулирование деятельности участников финансового рынка, следит за соблюдением эмитентами требований законодательства об акционерных обществах и ценных бумагах, осуществляет надзор в сфере корпоративных отношений в акционерных обществах.

В Российской Федерации продолжает действовать значительное число актов, изданных в СССР. Необходимо ускорить работу по их отмене либо замене на соответствующие акты РФ. Можно утверждать, если законом о нормативных актах будет установлен срок, в течение которого такие акты СССР и РСФСР должны быть признаны утратившими силу, это простимулирует и законодателя, и регуляторные органы. Бизнес-сообщество имеет большой потенциал, основанный на обширной правовой практике ведения предпринимательской деятельности, поэтому его идеи и предложения по совершенствованию регуляторной политики и технологий правотворчества должны учитываться и служить основой подготовки и совершенствования нормативных решений.

О некоторых проблемах развития правовой системы

Может сложиться впечатление, что право в нашей стране нравится немногим. Ученые-юристы и даже студенты в своих курсовых работах критикуют правовые нормы. Предприниматели и экономисты говорят о правовых препятствиях для развития бизнеса, указывают на неэффективность и выборочность применения законов, создание необоснованных ограничений и административных процедур, оторванность законодательства от реальной жизни. В свою очередь, практикующие юристы жалуются своим клиентам и друг другу на пробелы в праве. Даже те, кто собственно пишет и принимает законы, говорят о необходимости их срочной систематизации, исправления и дополнения. При этом в нашей стране существует огромное количество людей с юридическими дипломами, научных центров изучения права и юридических вузов. Кроме того, в любом современном государстве *идея права нет альтернативы*. Каждое важное политическое и социально-экономическое решение всегда облекается в правовую форму. В чем же дело? Кто должен улучшать правовую систему? Многие предприниматели, представители бизнес-объединений, менеджеры и юристы компаний ответят на поставленный вопрос просто. Дело бизнеса — зарабатывать деньги, создавать рабочие места, наполнять казну налогами, а улучшение правовой системы — дело государства. Государство обязано обеспечить комфортную правовую среду для бизнеса, системные, понятные, непротиворечивые и стабильные законы, предсказуемое и эффективное их применение, а бизнес и общество имеют право требовать от власти создания правовых условий для социально-экономического развития.

Безусловно, все это верно. Именно государство в соответствии с Конституцией создает нормативные правовые акты, обеспечивает работу судебной системы и правоохранительных органов. Однако предположим, что в современных условиях в любом государстве с рыночной экономикой комфортная правовая среда — *сфера общей ответственности* гражданского общества, государства, бизнеса и юридического сообщества. Например, две организации заключают договор займа. После отказа должника выпла-

титель долг в срок кредитор обращается в суд с иском, который удовлетворяется. На основании вступившего в силу решения суда выдается исполнительный лист, по заявлению взыскателя судебным приставом возбуждается исполнительное производство. Но в процессе исполнения выясняется, что у должника на момент заключения договора займа не было ликвидного имущества, а руководителем должника является субъект с сомнительной репутацией. Кроме того, кредитор, заведомо зная об указанных обстоятельствах, все равно заключил договор, рассчитывая на получение повышенных процентов, рискнул и проиграл.

Еще один пример. В связи с неисполнением договора на поставку металла определенного вида покупатель обращается в суд с требованием об исполнении «обязательства в натуре», т.е. о поставке именно того товара, который был предусмотрен договором, а не о взыскании его стоимости и убытков. После удовлетворения иска и возбуждения исполнительного производства становится понятно, что именно такого товара у продавца в наличии нет. Более того, такой вид металла вообще уже не производится и отсутствует в продаже. Однако покупатель настаивает на исполнении решения о его поставке, отказываясь от замены «натурального» на денежное исполнение.

Это означает, что в соответствии с Конституцией, нормами международного права, процессуальным законодательством любое судебное решение подлежит обязательному исполнению, а судебный пристав обязан совершить за счет бюджета многочисленные действия по исполнению судебного решения, которые, очевидно, завершатся безуспешно. Взыскатель же может практически бесконечно настаивать на продолжении исполнительного производства, обращаться в суд и прокуратуру, ссылаясь на отсутствие положительного результата взыскания. Повторение приведенных ситуаций создает ощущение того, что право не работает, государственные органы бездействуют, а законы несовершенны либо не исполняются. Заметим, что право наиболее эффективно тогда, когда все субъекты действуют добросовестно, ответственно относясь к своим собственным обязанностям, проявляют должную осмотрительность при выборе контрагентов. Важно помнить, что любой субъект может сегодня выступать кредитором, а завтра — должником, сегодня — пытаться лоббировать принятие определенной законодательной нормы в своих интересах, а завтра — стать «жертвой» правотворческого лоббизма своего конкурента.

У экономических субъектов всегда есть свои интересы, которые они должны отстаивать, бороться за конкурентные преимущества, устранять препятствия для сохранения и развития своего бизнеса, противостоять неправомерным или непродуманным решениям и действиям органов пуб-

личной власти, в том числе посредством влияния на законодательный и правоприменительный процесс. Также право, понимаемое как совокупность общеобязательных норм, происходящих от публичной власти, всегда имеет своей основой реальные социальные, экономические и политические отношения. Таким образом оно, в инструментальном смысле, как способ регулирования, имеет *служебное значение* по отношению к экономике и социальной сфере. Однако это не значит, что «базис» может игнорировать «надстройку», забывать о правилах построения правовой системы как механизма регулирования, забывать о том, что право — это не только базовая идея, определяющая развитие современного общества и государства, но и *технология*, несоблюдение которой влечет за собой проблемы у самого *объекта регулирования*. Построение и действие системы права определяется *универсальными принципами*, которые нужно знать и нельзя игнорировать, так же как и, например, законы экономики или социологии.

В последние годы в менеджменте получила распространение концепция «бережливого производства» (*lean production*). Предположим, что и к праву, как технологии регулирования экономических отношений, нужно относиться бережно. Любой сбой этой технологии влечет проблемы с текстами законов, которые многим не нравятся, вынесение необоснованных или неисполнимых судебных решений и иные проблемы. Действие механизма права обеспечивается множеством субъектов: учеными-юристами, юристами-практиками, судьями, чиновниками, депутатами законодательных органов и, конечно, теми, кто «стоит» за теми или иными правовыми решениями, в том числе бизнесом. При этом все субъекты, приводящие в движение «приводной механизм» правовой системы, должны действовать согласованно.

Начнем с юристов-ученых. Нужно откровенно признаться, что российская юридическая наука по некоторым направлениям не может удовлетворительно обеспечить современное актуальное правотворчество, и законодательство уходит все дальше и дальше от правовой доктрины. Если, например, экономическая наука уже как минимум 30 лет назад отошла от догматических основ марксизма-ленинизма, то юридическая наука часто занята напряженным решением тех задач, которые поставили перед ней еще в 1930–1950-х годах, как, например, вопрос деления права на отрасли в зависимости от особенностей общественных отношений. Так, со всей серьезностью выдвигаются тезисы о существовании особого «трубопроводного права». В то же время часть академического юридического сообщества, резко отвергнув все наработки предшествующего периода, «с головой» кинулась в рецепцию иностранных правовых идей либо в попытку описания правовым языком или обоснования с помощью юридических ар-

гументов чисто экономических конструкций. И очевидно, что нельзя просто вбросить в массы идею, например, неограниченной свободы договора или абсолютной диспозитивности гражданского права. Чтобы эти идеи, даже в общем виде закрепленные в законодательстве, заработали, нужно спроецировать их на конкретные юридические нормы и институты, сориентировать суды на правильное применение соответствующих положений. Нужно не просто предложить общую идею, а обозначить возможные развилки, механизмы реализации, конкретные модели для законодателя, оценить регулятивные риски.

Приведем пример. Когда в 2008–2012 гг. шло обсуждение изменений Гражданского кодекса, группа юристов, «очарованных» английским прецедентным правом, предложила ввести принцип абсолютной диспозитивности российского корпоративного и договорного права, который означает, что любое правило, закрепленное в законе, действует, только если стороны отношений не договорились об ином. Выглядит это предложение очень смело и привлекательно. Но, к слову, в гражданском законодательстве предусмотрено, что по договору купли-продажи продавец передает имущество в *собственность* покупателя. Можно ли соглашением установить, что к нему применяются все положения о договоре купли-продажи, но по договору вещь покупателю никогда не передается или передается только во *временное пользование*? Очевидно, нет. В таком случае, речь идет уже о другой закреплённой в законе договорной конструкции, например, об аренде. Реализация такого предложения просто разрушит технологию и логику правового регулирования, приведет к тому, что лицо, заключающее определенный вид договора, не сможет полагаться на гарантии и права, предоставленные ему законодательством, как стороне соответствующего соглашения, идентифицированного посредством не только знакомого названия, но и определения его «существенных условий» в законе. И дело здесь не в плохом, «отсталом», ограничительном законодательстве или недостаточности «прогрессивных» судах. Доверчиво воспринимая разные «универсальные» и внешне простые и привлекательные идеи перестройки механизма правового регулирования, юрист может стать очень опасным для окружающих. Всегда важно осознавать ответственность за идеи, которые высказываются, думать о последствиях их реализации, понимать пределы и алгоритмы применения тех или иных правовых конструкций.

Теперь несколько слов о юристах-практиках, прежде всего внутренних юристах (*in-house lawyers*) и юристах-консультантах крупных компаний. Без преувеличения можно сказать, что именно они, как правило, являясь основными критиками законодательства и на публичных мероприятиях, и в социальных сетях, как раз оказывают значительное влияние

на правотворчество в экономической сфере, преимущественно создавая образ права как *внешнего враждебного образования* у своих работодателей или клиентов — топ-менеджеров и собственников бизнеса. Последние, в свою очередь, используя имеющиеся возможности, продвигают те или иные инициативы. Следует помнить, что, критикуя правовую систему, мы часто критикуем самих себя, сами того не подозревая, «бросаем камень в огород» своих ближайших коллег, однокурсников, деловых партнеров, которые, пользуясь удачным моментом, пролоббировали те или иные изменения, надеясь, что «никто не заметит», не подумали не только про интересы других участников рынка, но и про системность законодательства как такового, про согласованность нового закона с уже действующими. Нельзя, например, забывать о том, что любое (даже самое «изящное») индивидуальное исключение в нормативно-правовом акте неизбежно становится «окном возможностей» для других исключений из общего правила и в конечном счете разрушает соответствующую норму.

Не секрет, что сегодня многие проекты нормативных правовых актов (во всяком случае, проекты, имеющие реальный шанс стать принятыми актами) в сфере регулирования бизнеса готовятся самими правоприменителями, которые распадаются на две группы: органы исполнительной власти (министерства, службы, агентства) и бизнес-сообщество (причем бизнес-сообщество может выступать через объединения либо напрямую, как конкретные компании). По некоторым вопросам, требующим законодательного регулирования, позиции этих двух групп не совпадают, по другим позициям они могут действовать согласованно, продвигая тот или иной проект. То, что объединяет в данном случае чиновников-правоприменителей и бизнес, это восприятие нормативного правового акта как средства быстрого решения конкретных проблем, возникших на практике. Приметой сегодняшнего дня стало чрезвычайно активное законотворчество ведомств, к формальной компетенции которых относится лишь правоприменение, но не выработка государственной политики и подготовка проектов федеральных законов (федеральных служб и агентств). Несмотря на то что идея известной административной реформы 2004 г. заключалась в выведении функции нормативного регулирования на уровень федеральных министерств, правоприменительные органы постепенно вернули себе соответствующие функции как юридически, так и фактически.

Решающая роль правоприменителя не просто в правотворчестве, а в подготовке непосредственно текстов законов определяет и облик современного российского законодательства. Оно становится явно казуистичным, описательным, часто бессистемным и внутренне противоречивым. Правоприменитель, как правило, буквально воспринимает нормы права,

закон в его глазах становится не общим правилом поведения, а подробной инструкцией, описанием определенных ситуаций. Он не терпит в законе общих норм. Конечно, в части регулирования взаимодействия государства и бизнеса, власти и граждан предельная формализация и детализация в некоторых случаях является благом. Но напомним, что основным достижением при переходе от средневекового права к праву современного типа как раз стала абстрактность юридических норм, их применение к неопределенному кругу лиц и ситуаций. Тогда как казуистичность права — дорога в один конец. Такое законодательство требует постоянной корректировки, даже при самом небольшом изменении обстановки, оно нестабильно, и, что самое страшное, становится интуитивно непонятным ни для самих юристов, ни для других пользователей правовой системы. Кроме того, большое количество технических норм оказывается закрепленным именно на уровне закона. Соответственно, их малейшее изменение влечет необходимость разворота всей сложной законодательной процедуры, в которой задействованы значительные человеческие и временные ресурсы.

И юристам, и предпринимателям необходимо учиться применять абстрактные общие нормы в конкретных ситуациях. Можно привести пример с требованием добросовестного поведения. В легендарное Германское гражданское уложение еще в конце XIX в. был включен параграф 242, который предусматривает, что обязательство должно исполняться добросовестно, сообразуясь с правилами делового оборота. Этот параграф называют «королевским», поскольку из его общего содержания практикой были выведены очень важные положения, например, о возможности изменения обязательства в связи с существенным изменением обстоятельств (в том числе галопирующего изменения валютного курса немецкой марки после окончания Первой мировой войны).

Безусловно, в толковании абстрактных норм значительная роль принадлежит судам, которые и сами должны активно применять общие положения закона, ориентировать правоприменителя искать «дух» закона, а не только его «букву». Что касается предпринимателей, то у них помимо государственных судов есть возможность самим сформировать независимый, гибкий механизм разрешения коммерческих споров посредством использования *институтов третейского разбирательства*. В России, как и во многих развитых правовых системах, в систему третейского разбирательства в качестве арбитров, помимо ученых-юристов и юристов-практиков, могут быть вовлечены и судьи в отставке, заслужившие авторитет во время своей деятельности.

Для применения общих норм практикующий юрист, который обслуживает бизнес, должен, безусловно, обладать определенными аналити-

ческими качествами, часто брать на себя дополнительный риск того или иного толкования нормы права, вместо того чтобы в любой неоднозначной ситуации уверять своего работодателя или клиента в том, что «вопрос четко в законе не урегулирован». Мы видим примеры, когда иницируется законопроект там, где это не нужно. Вместо принятия закона можно эффективно организовать работу в соответствии с действующим регулированием, а не формально реагировать на ту или иную проблему принятием очередного правового акта.

Помимо правоприменителей, иногда проекты актов разрабатываются представителями академического юридического сообщества. В данном случае ученые-правоведы действуют как исполнители внешнего «заказа» написание закона (практика, получающая распространение, но все еще исключительная) либо выступают с собственной инициативой подготовки закона (в единичных случаях). Надо отметить, проекты актов, подготовленные представителями академической юриспруденции, как правило, намного более качественные с точки зрения техники исполнения. Но в то же время, по мнению многих правоприменителей, «оторваны от жизни», пестрят абстрактными и расплывчатыми понятиями, не всегда соотносятся с действительными потребностями экономики, зачастую представляют собой отражение доктринальных идей, которых придерживается автор. В свою очередь, ученые-юристы отмечают низкое качество текстов правовых актов, подготовленных правоприменителями.

В произошедшем перекосе в разделении «законотворческого труда», как представляется, виноваты обе стороны процесса: и правоприменитель (органы исполнительной власти и бизнес), и академическое сообщество, в советские годы активно участвовавшее в подготовке законодательных актов. Стена отчуждения обусловлена, по нашему мнению, диссонансом в понимании обеими сторонами своих ролей в законодательном процессе. Если некоторые правоприменители полагают, что могут не только выступать «заказчиками» правового регулирования, но и сами писать тексты законов (очевидно, исходя из того, что многолетний опыт пользования телевизором позволяет любому телезрителю успешно участвовать в техническом конструировании новых моделей телевизионных систем), то многие ученые-юристы полагают, что их роль не должна ограничиваться исполнением «общественного заказа» по написанию качественного закона, но должна включать и работу по определению параметров самого «заказа», самостоятельную выработку правовой политики.

Представляется, что выход из такой ситуации только один. Все субъекты правотворческого процесса, в самом широком понимании этого термина, должны осознать, что в современном технологичном и быстро раз-

вивающемся обществе написание закона неизбежно становится отдельной профессией, специализацией, требующей особого набора навыков и компетенций. К таким компетенциям относится не только собственно глубокое знание права и идеальное владение юридическим языком, но и эффективное взаимодействие со всеми заинтересованными субъектами, детальное знание особенностей правотворческого процесса, способность искать наиболее удачные нормативные решения без ущерба для смысла закона, независимость в практической работе как от консервативных доктринальных взглядов, так и от наиболее экстремальных концепций. Современное экономическое законодательство — это, как правило, не законодательство идей, а законодательство компромиссов. При этом правотворческий процесс стал поиском тонкой грани возможного и невозможного. Очевидно, что такие специалисты должны заниматься не просто «governmental relations» (налаживая личные связи с представителями государства) или академической юридической наукой, но предлагать лицам, принимающим решения, «заказчикам» своей работы готовый качественный именно *юридический* продукт (в виде проекта акта и всех необходимых документов), который достоин стать законом. Такая работа отнюдь не означает решение поставленной задачи «любой ценой». Каждый профессионал, имея собственное мнение, должен действовать в соответствии с принятыми этическими стандартами, осознавать последствия своих действий и отвечать за них, независимо от того, в какой структуре он работает.

За рубежом «написание законов» и продвижение законодательных инициатив уже давно стало отдельной специализацией. В США, например, соответствующие услуги исторически оказывались в частных лоббистских и (или) юридических фирмах, тогда как в континентальной Европе, например, в Германии, «кузницей» законов зачастую являются крупные и авторитетные академические институты. Сегодня в нашей стране специализация профессионального «писателя законов» лишь формируется. Соответствующие специалисты с тем или иным уровнем квалификации, безусловно, есть и в аппаратах органов исполнительной и законодательной власти, в академических центрах, бизнес-объединениях, крупных компаниях и юридических фирмах, однако до формирования полноценной постоянной специализации пройдет некоторое время. Главное, уже сейчас понять, что законотворческий процесс становится таким же высокотехнологичным *юридическим* профессиональным занятием, как любое другое в современном мире, ремеслом, а иногда и искусством со своими писаными и неписаными правилами, необходимыми навыками и умениями. В противном случае правовая политика или идея законодателя неизбежно станет заложником низкого уровня юридической техники, непродуманной кон-

цепции и структуры документа, влияющего на судьбы миллионов людей, на развитие экономики, а принятый проект станет для общественности поводом еще раз обвинить законодателя в некомпетентности.

Качество права как инструмента регулирования зависит не от арифметического количества юристов в стране, не только от профессионализма отдельных представителей юридической профессии, а от наличия возникшего эволюционным путем консолидированного сообщества юристов различного профиля, объединенных общими целями, ценностями, этическими стандартами (не обязательно закрепленными нормативно). Такое сообщество может реально влиять и на законотворческий процесс, вести *равноправный содержательный диалог* и с бизнесом, и с государством о путях развития правовой системы, последовательно отстаивать свои интересы. Пока мы можем говорить только о начале формирования такого сообщества в России. Кроме того, к огромному сожалению, пока очень мало стоят и профессиональная репутация юриста, и его подпись на документе. Во многих государствах именно репутация является основным, а часто и единственным конкурентным преимуществом того или иного юриста. Для того чтобы твоё мнение учитывали, очевидно, нужен не только профессионализм, но и безукоризненная репутация.

Преодоление взаимного отчуждения права и бизнеса, восстановление доверия к закону возможно, в том числе посредством использования цивилизованных законных механизмов влияния на правотворческий процесс, которых в настоящее время множество. Знание и грамотное использование существующих механизмов участия в правотворческой деятельности, регламентов прохождения законопроектов в исполнительных и законодательных органах власти позволяют реально участвовать в законотворчестве широкому кругу субъектов, на интересы которых оказывают влияние проектируемые нормы права, и без наличия особого «административного ресурса». Указанные механизмы включают общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов, оценку регулирующего воздействия, антикоррупционную экспертизу, участие в работе общественных советов и экспертных групп при органах власти. Необходимо лишь желание таких субъектов перейти от общих рассуждений о «неэффективности права» к реальным шагам по улучшению ситуации. В итоге, как бы банально это ни звучало, еще раз повторим, что системность и эффективность права — это сфера общей ответственности государства, бизнеса и общества в целом.

Бизнес и уголовное право

За последние годы российское законодательство претерпело значительные изменения. Пристальное внимание уделялось законодательству в сфере предпринимательства, в том числе и уголовному. Тенденция, в целом, положительная. Если 10 лет назад в местах лишения свободы находилось 1,2–1,3 млн человек, то сейчас число заключенных не дотягивает и до 700 тыс. Это почти в 2 раза меньше.

Но при этом уголовное воздействие на предпринимательскую среду не уменьшилось, а в некотором смысле даже увеличилось. Ежегодно по «экономическим» статьям регистрируется примерно от 150 тыс. до 300 тыс. преступлений. И это только по тем статьям, которые предусмотрены главой 22 Уголовного кодекса и шестью статьями из главы 21, относящимися к мошенничеству.

Кроме того, по результатам проведенного среди экспертов предпринимательского сообщества опроса выяснилось, что только 6–10% бизнесменов, подвергшихся уголовному преследованию, сумели сохранить свой бизнес полностью, а 24–25% — лишь частично. Получается, что 70% предпринимателей, которые оказались под уголовным преследованием, лишились своего бизнеса полностью.

Для решения этих и других вопросов были созданы рабочие группы, одна из ключевых — при Администрации Президента Российской Федерации, где за одним столом заседают правоохранители и предприниматели. Разумеется, целью участия предпринимателей в этой рабочей группе является принятие решений по проблемным вопросам бизнеса. Поэтому есть надежда, что логичные предложения предпринимателей будут поддержаны властью и само взаимодействие будет результативным.

К примеру, если у нас по всем экономическим статьям в год возбуждается до 200 тыс. уголовных дел, то из них около 150 тыс. возбуждается только по ст. 159 УК РСФСР о мошенничестве. Для того чтобы изменить сложившуюся ситуацию и исключить универсальную применимость данной статьи, были определены новые виды мошенничества. В частности, среди новых видов мошенничества появилась и ст. 159.4 «Мошенничество в сфере предпринимательской деятельности» с пределом срока лишения свободы до пяти лет. По сути, предприниматель, который вовремя не ис-

полнил договор, должен сначала пройти процедуру арбитражного разбирательства, но наше законодательство позволяет без арбитражного суда сразу обращаться в правоохранительные органы, после чего и возникает уголовное дело. Именно поэтому был установлен пятилетний предел по лишению свободы. Но не успела статья «поработать», как вскоре по заключению Конституционного суда РФ она была отменена.

Этот вопрос обсуждается на рабочей группе в Администрации Президента. Видны попытки что-то изменить, но, судя по последним редакциям статьи, ничего принципиально не изменится. В силу этого показатели привлечения предпринимателей к уголовной ответственности по ст. 159 останутся на том же уровне, если вообще не увеличатся.

Еще одна важная и актуальная для бизнеса проблема — это вопрос о пороговом ущербе, с которого начинается уголовная ответственность. Его предполагается увеличить в 2 раза, что вернет ситуацию к пятилетней давности, когда мы в последний раз изменяли этот порог. Экономические показатели возрасли более чем в 2 раза, а показатель порогового ущерба остался на прежнем уровне — 2,5 тыс. руб. При таком подходе даже реализация предлагаемых изменений вряд ли будет соответствовать текущей экономической ситуации.

Есть еще один важный вопрос. В Государственной Думе находится законопроект, на бытовом уровне называемый «амнистией капиталов». Закон дает возможность декларантам получить некую амнистию, при этом задекларировать свои активы и финансы без всяких налогов и последствий. Выяснилось, что за последний год желающих воспользоваться «амнистией» оказалось чуть менее 300 человек, т.е. примерно в 1000 раз меньше того, на что рассчитывали. Это говорит об отсутствии в законе тех пунктов, которые дают гарантию любому нормальному человеку и предпринимателю, естественно, тоже. Ведь в законе всего шесть статей, по которым гарантируется освобождение от уголовного преследования (в основном это налоговые преступления).

Представители российского бизнеса предлагают расширить гарантии закона путем включения всех статей главы 22 Уголовного кодекса (экономические преступления) и еще нескольких из главы 21 — по мошенничеству. Кроме того, должен быть закреплен особый порядок возбуждения уголовных дел в отношении декларантов на ближайшие десять лет. А сегодня, если декларант подтвердит, что у него есть деньги и активы, и его не привлекут за вчерашнее, то вполне могут привлечь за завтрашнее. К сожалению, нашим правоохранительным органам не доверяют и, как следствие, не верят государству. А чтобы поверили, нужны радикальные шаги и 100-процентные гарантии. И это вполне реализуемо в рамках действующего созыва Государственной Думы.

Сведения об авторах



Шохин Александр Николаевич — д.э.н., Президент Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», профессор, заведующий кафедрой теории и практики взаимодействия бизнеса и власти НИУ ВШЭ, Президент Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП)



Кириллина Валентина Николаевна — д.фи-лос.н., профессор, заместитель заведующего кафедрой теории и практики взаимодействия бизнеса и власти НИУ ВШЭ, заведующий Научно-учебной лабораторией исследований в области бизнес-коммуникаций НИУ ВШЭ, директор Института коммуникационного менеджмента НИУ ВШЭ, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации



Баширов Марат Фаатович — вице-президент НП «Национальная лига специалистов по связям бизнеса и государства», председатель комитета по GR Ассоциации менеджеров; генеральный директор GR\RM consulting. Ранее: советник генерального директора ЗАО «Ренова», старший вице-президент по стратегическим коммуникациям и региональной политике, директор по взаимодействию с органами власти и стратегическим коммуникациям ЗАО «КЭС»



Борисов Сергей Ренатович — к.э.н., профессор кафедры теории и практики взаимодействия бизнеса и власти НИУ ВШЭ, заведующий кафедрой инновационного предпринимательства и защиты интеллектуальной собственности МГТУ им. Н.Э. Баумана, директор Школы технологического предпринимательства МГТУ им. Н.Э. Баумана, председатель Попечительского совета Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА России»



Воробьев Максим Алексеевич — директор по экспертной и аналитической работе Исследовательского центра «Международная торговля и интеграция», старший преподаватель кафедры «Торговое дело и торговое регулирование» Московского государственного института международных отношений (Университета) МИД России



Гальперин Михаил Львович — к.ю.н., профессор кафедры судебной власти факультета права НИУ ВШЭ, заместитель министра юстиции Российской Федерации



Ефременков Иван Николаевич — заместитель исполнительного директора по правовым вопросам и экспертизе Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА России»



Жигалов Станислав Валерьевич — аспирант кафедры конституционного и административного права факультета права НИУ ВШЭ



Иванов Антон Александрович — к.ю.н., научный руководитель факультета права НИУ ВШЭ, профессор, заведующий кафедрой гражданского и предпринимательского права. В прошлом Председатель упраздненного Высшего арбитражного суда РФ (в отставке), ранее — начальник Управления юстиции Санкт-Петербурга, сотрудник различных коммерческих организаций. Кавалер ордена «За заслуги перед Отечеством» III степени, заслуженный юрист России, награжден медалями им. П.А. Столыпина и А.Ф. Кони, ведомственными наградами



Иванов Евгений Александрович — младший научный сотрудник Научно-исследовательской лаборатории мониторинга рисков социально-политической дестабилизации НИУ ВШЭ, студент магистерской программы «Политика. Экономика. Философия» департамента политической науки факультета социальных наук НИУ ВШЭ



Иванова Вера Сержовна — магистрант кафедры уголовного процесса и криминалистики Санкт-Петербургского государственного университета



Калганова Лариса Алексеевна — к.техн.н., независимый консультант по менеджменту и корпоративному управлению



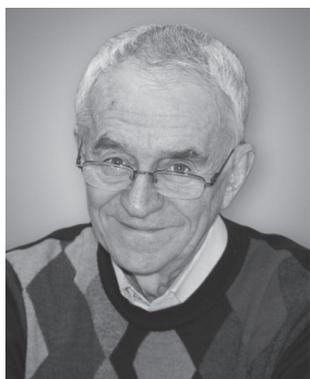
Комшукова Ольга Валерьевна — практикующий юрист, магистр политологии, выпускница магистерской программы «Политика. Экономика. Философия» департамента политической науки факультета социальных наук НИУ ВШЭ, аттестованный специалист рынка ценных бумаг



Котелевская Ирина Васильевна — к.ю.н., доцент кафедры теории и практики взаимодействия бизнеса и власти НИУ ВШЭ, директор Центра мониторинга законодательства и правоприменительной практики РСПП, заслуженный юрист Российской Федерации



Ледяев Валерий Георгиевич — д.филос.н., профессор кафедры анализа социальных институтов департамента социологии факультета социальных наук НИУ ВШЭ, ведущий научный сотрудник Научно-учебной лаборатории исследований в области бизнес-коммуникаций НИУ ВШЭ, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации



Лексин Владимир Николаевич — д.э.н., профессор, ведущий научный сотрудник Научно-учебной лаборатории исследований в области бизнес-коммуникаций НИУ ВШЭ



Ложевский Игорь Арнольдович — профессор кафедры теории и практики взаимодействия бизнеса и власти НИУ ВШЭ, в прошлом заместитель председателя Группы Дойче Банк по Восточной Европе, председатель комитета по стратегии ПАО «Промсвязьбанк»



Лукьянова Влада Юрьевна — к.филол.н., заведующая отделом правового анализа и прогнозирования Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации



Назаров Андрей Геннадьевич — к.полит.н., сопредседатель Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», специальный представитель Президента Республики Башкортостан по инвестиционному сотрудничеству



Наумовский Лу — Председатель Национального совета директоров Канадской деловой ассоциации в России и Евразии (КДАРЕ)



Орлов Игорь Борисович — д.ист.н., профессор, заместитель руководителя департамента политической науки факультета социальных наук, заместитель руководителя Научно-учебной лаборатории исследований в области бизнес-коммуникаций НИУ ВШЭ



Поляков Леонид Владимирович — д.филос.н., профессор кафедры теории и практики взаимодействия бизнеса и власти НИУ ВШЭ, профессор департамента политической науки НИУ ВШЭ, член совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, член Экспертного совета Фонда ИСЭПИ



Попова Мария Леонидовна — руководитель отдела аналитики CNews, РБК



Порецкова Анастасия Анатольевна — аспирант и преподаватель департамента политической науки факультета социальных наук НИУ ВШЭ



Пумпянский Дмитрий Александрович — д.э.н., профессор кафедры теории и практики взаимодействия бизнеса и власти НИУ ВШЭ, председатель Совета директоров Трубной металлургической компании и Группы Синара, член бюро правления РСПП, президент Свердловского областного Союза промышленников и предпринимателей (СОСПП), председатель Наблюдательного совета Уральского федерального университета им. первого Президента России Б.Н. Ельцина



Родзянко Алексей Олегович — Президент Американской торговой палаты в России, сопредседатель Международного совета по сотрудничеству и инвестициям при Российском союзе промышленников и предпринимателей, член Стратегического совета по инвестициям в новые индустрии при Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации, эксперт Международного дискуссионного клуба «Валдай», Независимый член Совета директоров СКБ-банка, член Совета директоров микрофинансовой компании «Центурион Капитал», президент Российской Федерации игроков поло, президент Московского поло-клуба.



Саламатов Владимир Юрьевич — д.э.н., профессор кафедры теории и практики взаимодействия бизнеса и власти НИУ ВШЭ, генеральный директор Исследовательского центра «Международная торговля и интеграция»



Хабриева Талия Ярулловна — д.ю.н., академик Российской академии наук, член-корреспондент Международной академии сравнительного права, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заслуженный юрист Республики Татарстан, вице-президент Российской академии наук, директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, член Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы), профессор кафедры конституционного права Московского государственного института международных отношений (Университета) МИД России, приглашенный профессор Paris I (Франция), член Президиума Высшей аттестационной комиссии Министерства образования и науки Российской Федерации, главный редактор изданий «Журнал российского права», «Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения», член редколлегии журнала «Вестник РАН»



Черепанов Ян Игоревич — аспирант департамента прикладной экономики факультета экономических наук НИУ ВШЭ, главный специалист-эксперт Департамента государственного регулирования тарифов, инфраструктурных реформ и энергоэффективности Министерства экономического развития Российской Федерации



Чирикова Алла Евгеньевна — д.соц.н., главный научный сотрудник Института социологии РАН, ведущий научный сотрудник Центра политики в сфере здравоохранения НИУ ВШЭ, независимый эксперт



Шишлакова Елизавета Вячеславовна — студентка магистерской программы «Философия и история религии» факультета гуманитарных наук Школы философии НИУ ВШЭ, стажер-исследователь Научно-учебной лаборатории исследований в области бизнес-коммуникаций НИУ ВШЭ



Шубин Андрей Николаевич — исполнительный директор Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА России»



Юргелас Мария Владимировна — к.полит.н., доцент кафедры теории и практики взаимодействия бизнеса и власти НИУ ВШЭ, заместитель генерального директора Автономной некоммерческой организации «Национальное агентство развития квалификаций»



Юргенс Игорь Юрьевич — к.э.н., профессор кафедры теории и практики взаимодействия бизнеса и власти НИУ ВШЭ, президент Всероссийского союза страховщиков, Российского союза автостраховщиков, Национального союза страховщиков ответственности, председатель правления Института современного развития (ИНСОР)



Якунин Владимир Иванович — д.полит.н., заведующий кафедрой государственной политики факультета политологии МГУ им. М.В. Ломоносова, действительный государственный советник 1-го класса, приглашенный профессор Стокгольмской школы экономики, Пекинского университета, почетный доктор Дипломатической академии МИД России. Имеет ранг Чрезвычайного и Полномочного Посла Российской Федерации. Достижения В.И. Якунина отмечены как отечественными, так и иностранными государственными наградами



Яникеева Инна Олеговна — выпускница факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ, студентка магистратуры факультета международных отношений Московского государственного института международных отношений (Университета) МИД России

Б59 **Бизнес и власть** в России: регуляторная среда и правоприменительная практика [Текст] : коллект. монография / науч. ред. и рук. авт. колл. А. Н. Шохин ; координатор проекта И. Б. Орлов ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2017. — 381, [3] с. — 600 экз. — ISBN 978-5-7598-1565-5 (в пер.). — ISBN 978-5-7598-1641-6 (e-book).

Предлагаемая читателям коллективная монография стала четвертой по счету книгой из серии «Бизнес и власть в России». В ней освещаются вопросы взаимосвязи закрепленных в законодательстве механизмов отношения бизнес-сообщества и властных институтов и правоприменительной практики реализации этих механизмов.

Монография состоит из трех основных разделов, общая логика которых выстраивается от освещения правовых аспектов взаимоотношения бизнеса и власти в российском и международном законодательстве до опыта этого взаимодействия на федеральном, региональном и муниципальном уровне.

В основу монографии положены наработки профессорско-преподавательского состава кафедры теории и практики взаимодействия бизнеса и власти и научных сотрудников научно-учебной лаборатории исследований в области бизнес-коммуникаций НИУ ВШЭ, материалы мастер-классов ведущих представителей бизнес-сообщества и органов государственной власти, стенограмм семинаров и круглых столов, проведенных кафедрой и лабораторией в 2016 году.

Монография будет востребована специалистами-практиками, преподавателями и студентами экономических, политологических и менеджериальных специальностей.

УДК 338.22
ББК 65.012.1

Business and Government in Russia: Regulatory Environment and Legislative Practice [Text]: multi-author monograph / Scientific editor and Head of the team of authors, A. N. Shokhin ; Project coordinator, I. B. Orlov ; National Research University Higher School of Economics. — Moscow: HSE Publishing House, 2017. — 381, [3] pp. — 600 copies. — ISBN 978-5-7598-1565-5 (hardcover). — ISBN 978-5-7598-1641-6 (e-book).

This multi-author monograph is the fourth book in the series “Business and Government in Russia”. It covers the issues of mutual influence of the legally established mechanisms of business and government relations as well as the regulatory practice of applying such mechanisms.

The book consists of three main sections starting from the legal aspects of business and government relations in Russian and international legislation and going on to the interactions between business and government on the federal, regional and municipal levels.

The monograph is based on the materials of an elective course “GR in Modern Russia: Theory and Practice”, theoretical and practical work of the faculty members from the HSE Department of Theory and Practice of Business-Government Interaction and the HSE Scientific Educational Laboratory for Research on Business Communications, and materials from workshops held by the leading representatives of the business community and public authorities.

This book will be of interest to specialists, professors and students of economics, political science and management.

Научное издание

Бизнес и власть в России:
регуляторная среда и правоприменительная практика

Зав. редакцией *Е.А. Бережнова*
Редактор *М.С. Ковалева*
Художественный редактор *А.М. Павлов*
Компьютерная верстка и графика: *С.В. Родионова*
Корректор *Е.Е. Андреева*

Подписано в печать 03.04.2017. Формат 70×100 1/16
Гарнитура Newton. Усл. печ. л. 31,2. Уч.-изд. л. 21,7
Тираж 600 экз. (1-й завод — 50 экз.). Изд. № 2100

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20
Тел.: (495) 772-95-90 доб. 15285