

РАЗВИТИЕ GR-ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ: РЕАЛЬНОСТЬ И ПЕРСПЕКТИВЫ

П. В. Юсупов

*магистрант специальности «Политология» юридического факультета БГУ,
Минск, Беларусь*

Введение. GR деятельность в Республике Беларусь находится на стадии формирования. В настоящее время бизнес является существенным драйвером экономического роста, а как следствие, государство заинтересовано в создании для частных структур наиболее благоприятных условий деятельности. Поскольку GR подразумевает под собой взаимодействие государственных органов и частных игроков, важным становится рассмотрение возможностей и наполнения данной коммуникации.

Основная часть. На данный момент деятельность специалистов по организации отношений с органами государственной власти никак нормативно не закреплена. Отсутствует описание того, какая деятельность входит в круг профессиональных обязанностей GR консультанта и какого рода квалификацией он должен обладать. Также учитывая негативное восприятие термина «лоббизм» и соотнесение определенного влияния на принятие политических решений с коррупцией, требуется четкое определение правил осуществления связей с государственными органами и разработка стандартов специалиста в данной области.

В Республике Беларусь выстраивается определенная структура коммуникации государства и бизнеса. Она носит корпоративистский характер, предусматривающий доминирующую роль государственных органов во взаимодействии с субъектами гражданского общества, небольшой набор крупных ассоциаций – агрегаторов мнений бизнес сообщества, ОГУ в принятии решений полностью независимы от точки зрения субъектов хозяйствования. Тем не менее, поскольку система коммуникации находится на стадии формирования, часто возникают проблемные ситуации.

На базовом уровне артикуляцию интересов частных субъектов осуществляют отраслевые и межотраслевые бизнес-ассоциации и союзы. Объединение деловых кругов способствует выработке более качественных коллективных предложений. Тем не менее, существует проблема низкой вовлеченности бизнеса в бизнес союзы. Как причины можно выделить низкую информированность участников рынка о деятельности ассоциаций, несовершенство нормативной базы регулирования их деятельности и не всегда высокую эффективность работы с государственными органами.

На втором уровне действует институт общественно консультативных советов (ОКС) и других совещательных структур. Представительство в составе ОКС как органов государственного управления, так и частных субъектов способствует выработке единых позиций по вопросам разработки нормативной базы и реализации политики. Тем не менее, деятельность советов не всегда эффективна. Многие советы можно признать не функционирующими по причине малого количества заседаний, не размещения информации о деятельности, наличия процедуры заочного голосования без проведения собраний и обсуждения проблемы. ОКС в нарушение п. 131 перечня мероприятий по реализации положений *Директивы Президента Республики Беларусь № 4 «О развитии предпринимательской инициативы и стимулировании деловой активности в Республике Беларусь»* созданы не при всех республиканских органах государственного управления (наиболее важными органами с отсутствующими ОКС являются КГК и МВД – в силу их функций имеющие возможность принятия постановлений, прямо влияющих на предпринимательскую деятельность). Также возникают вопросы существования смежных функций и эффективности работы ОКС, Совета по развитию предпринимательства при Президенте Республики Беларусь, советов при республиканских органах государственного управления и при областных и районных исполнительных комитетах.

В состав *Совета по развитию предпринимательства при Президенте Республики Беларусь* не имеют права входить бизнес ассоциации (согласно положению). Они могут быть представлены в качестве официальных партнеров совета, но проходной порог получения данного статуса весьма высок:

1. наличие статуса республиканского объединения юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей;
2. численность членов союза (ассоциации):
 - 2.1. многоотраслевого – не менее 100 участников;
 - 2.2. отраслевого – не менее 30 участников либо доля рынка (удельный вес в выручке от реализации) не менее 30%;
3. наличие:
 - 3.1. исполнительного органа союза со штатными сотрудниками;
 - 3.2. офиса и средств для коммуникаций.

Таковым статусом обладают всего 4 бизнес ассоциации: БАМАП, Республиканский союз участников таможенных отношений, Белорусская ассоциация страховщиков, БелАПП.

Работа советов при РОГУ носит весьма хаотичный характер. Информацию об их заседаниях, положения, состав и специфику

деятельности довольно трудно получить. Зачастую бизнесу трудно попасть в их состав (лучшим примером является Межведомственный совет по рекламе при МАРТ).

Советы по развитию предпринимательства при областных и районных исполнительных комитетах созданы с целью стать локальными площадками представительства интересов и разрешения проблем бизнеса на местах. Деятельность их также большей степени хаотична. Зачастую они выполняют информационную функцию, не представляя бизнесу возможности решения проблем локального характера. Советы очень зависимы от исполкомов в вопросах прохождения информации.

Верхний уровень представлен деятельностью органов государственной власти. В этой сфере также возникают проблемы. Структуры власти по-разному трактуют функции и задачи ОКС. Из определения совета, он является совещательным, консультативным и (или) экспертным органом. Зачастую органы государственного управления, исходя из неоднозначности формулировок, неверно трактуют исполнение данных функций. Властные институты не обязаны прислушиваться к выработанным советами решениям.

Определенной проблемой является неясность и нестабильность законодательства. У субъектов предпринимательской деятельности зачастую возникают вопросы в правильности определения требований тех или иных актов. Та же проблема возникает и у государственных органов, которые испытывают тягу к произвольному толкованию норм НПА.

В качестве примера организованного взаимодействия можно привести осуществление совещаний с бизнес структурами по вопросу замены ПЭТ тары на стеклянную при выпуске питьевых напитков. В данном случае, ассоциациями были подготовлены доводы:

1. Замена тары потребует остановки линий производства напитков, а как следствие предприятия понесут убытки.
2. В Республике Беларусь не осуществляется производство тары необходимого качества по причинам:
 - a. отсутствие разработанных месторождений кварцевого песка;
 - b. отсутствие месторождений соды, которую пришлось бы закупать из-за рубежа, что отрицательно сказалось бы на торговом балансе.
3. Общая безопасность ПЭТ тары была доказана научными исследованиями, как следствие пропадает необходимость перехода.

Определенным вопросом становится взаимодействие ассоциаций и союзов с наднациональными органами организаций, в которых участвует Республика Беларусь. В настоящий момент осуществляется

деятельность по приведению национального законодательства в соответствие с нормами ЕАЭС, что вызывает затруднения среди деловой среды во взаимодействии с министерствами и ведомствами. Зачастую требования данных актов переносятся в НПА Республики Беларусь без должной правовой оценки, а в случае указания субъектов хозяйствования на ошибку, государственные органы ссылаются на невозможность воздействовать на адаптацию национального законодательства. В ноябре 2019 г. Министерством здравоохранения был вынесен на общественное обсуждение Проект Постановления Совета Министров Республики Беларусь «О вопросах выдачи заключений (разрешительных документов)», предусматривающий дополнительные меры по ограничению ввоза на территорию Беларуси (как члена ЕАЭС) стойких органических загрязнителей и средств защиты растений (СЗР) для исследований лабораторного масштаба и применения в качестве эталонных стандартов. Отождествление СЗР и стойких органических загрязнителей в корне не верно и противоречит Стокгольмской конвенции о стойких органических загрязнителях, на которую ссылались как в проекте постановления правительства, так и в норме ЕАЭС. Ассоциацией Европейского Бизнеса была направлена позиция о недопустимости введения ошибочного регулирования. После прений с Минздравом и Министерством сельского хозяйства и продовольствия (МСХП поддержало позицию АЕБ, в отличие от Минздрава), было предложено обратиться в Евразийскую экономическую комиссию с целью внесения изменений в акт ЕАЭС. Данным правом наделены в Республике Беларусь Министерство экономики и Министерство иностранных дел (четкого разграничения полномочий не предусмотрено). После двух обращений в МИД и Министерство экономики, позиция была направлена на рассмотрение Подкомитета по таможенно-тарифному, нетарифному регулированию и защитным мерам Консультативного комитета по торговле при Коллегии Евразийской экономической комиссии (отложено в силу пандемии COVID-19). Данный процесс растянулся на период с середины ноября 2019 по апрель 2020 гг., что не свидетельствует о его простоте.

На данный момент активно развивается концепция саморегулируемых организаций. Разработан проект закона «*О саморегулируемых организациях*». Бизнес находится в активных прениях с государственными органами по вопросу передачи ряда контролирующих функций в отрасли ассоциациям, получающим статус саморегулируемой организации. Законопроект имеет ряд спорных моментов, среди которых:

- объем полномочий, который получит саморегулируемая организация;
- организационно-правовая форма для создания данных организаций (ассоциация либо создание новой организационно-правовой формы);
- вопрос обязательного либо добровольного членства в саморегулируемых организациях для компаний отрасли (в случае введения обязательного членства встает вопрос финансирования ассоциаций, так как его основу составляют членские взносы участников, которые являются существенными для малого предпринимательства).

В данный момент государством активно формируется запрос на осуществление оценки регулирующего воздействия и экспертного обоснования. Грамотно проведенная субъектами бизнеса экспертиза способна в корне изменить направление государственной политики в той или иной сфере. Изначально планировалось издание Указа Президента Республики Беларусь «Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов (их отдельных положений), влияющих на условия осуществления предпринимательской деятельности», но акт не продвинулся дальше стадии опубликования проекта.

Требование проведения процедуры прогнозирования последствий принятия НПА закреплено в ст. 45 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах». Акт разделяет направления проведения оценки на:

1. Выявление финансово-экономических последствий;
2. Влияние на условия осуществления предпринимательской деятельности;
3. Социальные последствия принятия;
4. Экологические последствия принятия НПА.

В последующем было издано Постановление Совета Министров от 25 января 2019 г. № 54 «О прогнозировании последствий принятия (издания) нормативных правовых актов», которое установило порядок проведения ОРВ. Тем не менее, применение его государственными органами в ходе разработки проектов НПА сталкивается с рядом препятствий:

1. На разработку проектов НПА отводится достаточно краткий срок, что приводит к невозможности оценки всех факторов;
2. Отсутствие навыков и опыта у сотрудников отраслевых министерств и ведомств по проведению ОРВ;

3. Зачастую государственные органы не указывают возможные последствия принятия акта в целях более быстрого прохождения через процедуры издания.

В результате, возникает ситуация долгих прений стейкхолдеров, которые не удовлетворены качеством предлагаемых проектов НПА. Зачастую обоснования принятия тех или иных актов не содержат указания на влияние принятия решения на бюджет Республики Беларусь, а также население. Введение любой административной процедуры в сфере предпринимательской деятельности, увеличение сборов и пошлин, платы за осуществление процедур увеличивает издержки компаний, которые переносятся на потребителя (рост цен), снижая спрос и покупательскую способность населения.

Тем не менее, предпринимаются шаги по повышению эффективности оценки. По заказу Министерства экономики Международной финансовой корпорацией были разработаны «Методические рекомендации по проведению оценки регулирующего воздействия проекта нормативного правового акта на условия осуществления предпринимательской деятельности». Они не обязательны к применению, но устанавливают достаточно понятную систему проведения ОРВ. При Научно-исследовательском экономическом институте Министерства экономики создан Отдел оценки регулирующих воздействий. Растет число обучающих мероприятий для чиновников, в рамках которых происходит разъяснение процедур ОРВ.

Вывод. Наблюдается тенденция реализации государством возможности представления бизнес интересов. Тем не менее, на данный момент все элементы взаимодействия находятся на стадии формирования и функционируют не достаточно эффективно. Это можно видеть как на уровне бизнес ассоциаций и компаний по отдельности, так и звене совещательных структур и государственных органов: малая ассоциированность бизнеса, формальность работы ряда совещательных структур и неверное толкование законодательства; боязнь государственных органов вступать в контакт. Также, несмотря на развитие консультативных структур, в структуре распределения функций наблюдается отсутствие порядка и четкой регламентации. Продвигаются инициативы саморегулирования бизнеса, все активнее применяется процедура оценки регулирующего воздействия и прогнозирования принятия НПА. Растет заинтересованность бизнеса во внедрении практик корпоративной социальной ответственности.

Республика Беларусь опирается на корпоративистскую модель построения взаимодействия групп интересов с государственными

органами. В настоящий момент государство формирует запрос на получение от бизнес структур информации об эффективности принимаемых им решений. Тем не менее, механизм официальных связей посредством ОКС, официальных обращений, личного приема до сих пор уступает по эффективности неформальным контактам внутри системы государственного управления. Возрастание роли официальных коммуникаций обусловлено ужесточением антикоррупционного законодательства и желанием получить действительно достоверные сведения. Ввиду слабой развитости данных отношений, наблюдаются трудности во взаимодействии:

- бизнес часто выдвигает завышенные требования к государственным органам, не пытаясь пойти на компромисс;
- ассоциации и бизнес союзы помогают выстроить коммуникацию с государственными органами, но далеко не многие компании стремятся к объединению усилий, предпочитая «дикую конкуренцию»;
- слабость института ОКС по причине его консультативной роли;
- зачастую решения государственных органов принимаются без учета интересов бизнеса. Этому способствует слишком малый срок на разработку НПА, недостаточное качество приводимых обоснований принятия актов, отсутствие на практике четкого механизма применения процедуры ППП НПА.

В перспективе видится совершенствование института Прогнозирования последствий принятия НПА. Возрастание количества обучающих мероприятий, как проводимых бизнес ассоциациями, так и государственными учреждениями, повысит качество данной процедуры. Позитивным фактором также станет увеличение времени разработки актов органов исполнительной ветви власти (слишком малый срок на разработку препятствует комплексной коммуникации и полной оценке последствий).

Бизнес ассоциациям в перспективе придется усилить деятельность по привлечению новых членов, так как государство будет рассчитывать на представление союзами комплексных мнений отраслей по вопросам регулирования. Отдельным компаниям (не входящим в ассоциации) придется свыкнуться с мыслью о необходимости объединения усилий в области коммуникации, так как ОГУ будут стремиться к определению отраслевого реагирования, а не мнения отдельных игроков. ЕАЭС (и странам членам) при желании дальнейшего развития союза придется совершенствовать систему взаимодействия с бизнес ассоциациями и союзами государств-членов. В противном случае велика вероятность принятия неэффективного или ошибочного регулирования.