Анализ лоббистской борьбы вокруг принятия закона "О государственном регулировании торговой деятельности в Российской Федерации"

<http://www.regnum.ru/news/economy/1212059.html>

Данное исследование является первым этапом проекта по мониторингу лоббистской борьбы вокруг принятия "Закона о государственном регулировании торговой деятельности в Российской Федерации". Проект осуществляется Международным Институтом Политической Экспертизы (МИПЭ) и агентством "Minchenko GR consulting". Исследование проводилось в течение сентября 2009 г. В ходе его использовались такие методы, как анализ открытых источников (материалы СМИ, заключения экспертов, стенограммы обсуждений законопроекта в различных инстанциях) и экспертный опрос (опрошено более 40 экспертов, среди которых государственные чиновники, депутаты [**Федерального Собрания**](http://www.regnum.ru/look/d4e5e4e5f0e0ebfcedeee520f1eee1f0e0ede8e5/), представители конкурирующих бизнес-структур и их лоббисты, специалисты в сфере экономики и юриспруденции). Мониторинг будет продолжаться вплоть до момента подписания текста закона президентом РФ. Аналитические отчеты планируется публиковать ежемесячно.

Данная лоббистская кампания представляет исследовательский интерес как с точки зрения разнообразия использованных ее участниками технологий, масштабного привлечения средств массовой информации, так и с позиции значимости отрасли для экономики страны. По данным Министерства промышленности и торговли, на первое полугодие 2009 года доля оптовой и розничной торговли в общей структуре ВВП России составляла 20,7% (опережая по этому показателю топливно-энергетический комплекс). Налоговые поступления от торговой деятельности в бюджет Российской Федерации за первое полугодие 2009 года составили более 316 млрд. рублей. Торговля предоставляет 18% всех рабочих мест в стране.

Интересно, что в ходе борьбы вокруг законопроекта участники цепочки "производитель - переработчик - оптовик - продавец - потребитель" были представлены неравномерно. Наиболее активными участниками публичного противостояния были торговые сети (представленные в первую очередь Ассоциацией компаний розничной торговли - АКОРТ) и крупные переработчики сельскохозяйственной продукции (представленные отраслевыми ассоциациями и группой депутатов Федерального Собрания). Переработчики добивались более удобных для себя условий оплаты товара (сокращения сроков оплаты) и отказа от практики бонусных платежей. В свою очередь ритейлеры настаивали на том, что государственное регулирование отрасли вообще не нужно и вредно. В подтверждение этого тезиса они говорили о том, что якобы государственного регулирования торговли не существует нигде в мире, что, конечно же, не соответствует действительности. Впрочем, по ряду позиций (сроки оплаты продукции, бонусы) стороны начали приходить к общей позиции. Однако согласования интересов ритейла и переработчиков в рамках саморегулирования не произошло. В частности, не удалось принять вроде бы уже согласованный сторонами "Кодекс добросовестных практик торговых сетей при взаимоотношениях с поставщиками продуктов питания".

Одной из причин провала договоренностей переработчиков и продавцов стало то, что интересы производителей и ритейлеров неоднородны. Вопросы, интересующие одних участников отрасли, не являются значимыми для других. К примеру, ограничение доли рынка для сетей в рамках муниципального образования в пределах 25 % и менее (звучат предложения довести эту долю до 10 и даже 5 %) невыгодно компании Х5, которая имеет около 35 % рынка Санкт-Петербурга, и выгодно собственниками "Седьмого континента" (Александру Занадворову и депутату Госдумы [**Владимиру Груздеву**](http://www.regnum.ru/look/c2ebe0e4e8ece8f020c3f0f3e7e4e5e2/)), поскольку доля этой сети в Москве невелика и ограничения на рост конкурентов увеличивают ее стоимость. Также эта норма вполне устраивает западные сети, которые используют крупные форматы (гипермаркеты) и делают не более одного магазина в пределах муниципального образования. Об этом открыто заявили, в частности, представители "Ашана". Части ритейлеров важно разрешение на продажу в торговых сетях безрецептурных медикаментов, а другим, в бизнес-стратегию которых эта тема не входит, данный вопрос непринципиален. Также некоторые эксперты считают, что проблемы с согласованием текста закона связаны и со сменой министра сельского хозяйства, произошедшей в феврале этого года. Под эгидой Алексея Гордееева уже был согласован ряд позиций в отношениях поставщиков и сетей, однако после назначения министром Елены Скрынник представители некоторых отраслевых союзов попытались начать переговоры "с чистого листа", надеясь добиться от ритейлеров больших уступок.

Однако главным фактором, не позволившим достичь договоренностей, стала недостаточная гибкость сторон. Многие опрошенные нами представители госструктур утверждают, что если бы ритейл и переработчики договорились на ранней стадии, то государству не пришлось бы вводить в закон нормы жесткого регулирования отрасли.

Впрочем, не стоит недооценивать и межведомственную конкуренцию, и различные представления министерств и ведомств о целях законопроекта. Профильное Министерство промышленности и торговли акцентировало свое внимание на развитии собственно отрасли и ее инфраструктуры, устранении дефицита торговых площадей, и увеличении конкуренции. Это дало почву некоторым экспертам для обвинений Минпромторга в лоббировании интересов сетей. Также Минпромторг выступил в роли лоббиста малого и среднего бизнеса, введя в закон ряд норм, устанавливающих единый порядок размещения нестационарных торговых объектов и гарантий по выделению не менее 50% мест под размещение нестационарных торговых объектов для субъектов малого и среднего предпринимательства, и обязательное включение в региональные и муниципальные программы развития торговли мер по развитию субъектов малого и среднего предпринимательства в сфере торговли.

В фокусе внимания оплота либерализма - Министерства экономического развития традиционно было обеспечение максимальной свободы конкуренции и минимизации административного регулирования. В частности, во многом благодаря позиции МЭР, в законе были минимизированы возможности влияния на торговлю муниципальных органов власти и коррупционного давления на участников рынка. Впрочем, в адрес [**Минэкономразвития**](http://www.regnum.ru/look/cce8edfdeaeeedeeecf0e0e7e2e8f2e8ff/) некоторыми экспертами высказывались претензии по поводу затягивания согласования уже достигнутых компромиссов. Министерство сельского хозяйства открыто выступало на стороне крупных производителей, при этом, по мнению некоторых экспертов, уделяло недостаточное внимание вопросам защиты фермерских и крестьянских хозяйств от диктата переработчиков. Ряд экспертов отмечает, что для того, чтобы сети брали на реализацию продукцию фермерских хозяйств, необходима целенаправленная работа по повышению качества их продукции, внедрению современных технологий, развитию кооперации (чтобы гарантировать объемы и надежность поставок). И эта работа - прямая обязанность Минсельхоза.

[**Федеральная антимонопольная служба**](http://www.regnum.ru/look/d4e5e4e5f0e0ebfcede0ff20e0edf2e8eceeedeeefeeebfcede0ff20f1ebf3e6e1e0/) в классической бюрократической логике порождала все новые инициативы, расширяющие возможности для государственного регулирования, оператором которого должен был выступать ФАС. Однако надо отметить гибкость позиции руководства ФАС и готовность воспринимать рациональные аргументы. В частности, в августе 2009 г. глава службы [**Игорь Артемьев**](http://www.regnum.ru/look/c8e3eef0fc20c0f0f2e5ecfce5e2/) выразил готовность изменить наиболее скандальную 16-ю статью Закона, расширив зону регулирования объема рынка для торговых сетей с муниципального образования до субъекта Федерации.

Инициативы депутатов Госдумы и членов Совета Федерации в основном лежали в русле интересов крупных переработчиков. Однако депутатский законопроект содержал и ряд популистских предложений, в частности, предлагающих прямое государственное регулирование цен. Аргументы экспертов о том, что опыт частичного регулирования цен со стороны государства на продукты питания осенью 2007 г., говорит о том, что регулирование приводит не к снижению, а к росту цен, в расчет не принимались. Активность ряда депутатов, в частности, руководителя Государственно-патриотического клуба депутата Госдумы [**Ирины Яровой**](http://www.regnum.ru/look/c8f0e8ede020dff0eee2e0ff/), эксперты связывают со стремлением усилить свое влияние внутри [**"Единой России"**](http://www.regnum.ru/look/22c5e4e8ede0ff20d0eef1f1e8ff/) за счет привлечения внимания средств массовой информации и увеличения своего потенциала как публичной фигуры. Яровая - лидер по количеству негативных оценок со стороны экспертов. В частности, отмечалось, что депутатский законопроект содержал в себе значительное количество норм, прямо противоречащих Конституции и Гражданскому кодексу. Впрочем, отождествление позиции Яровой и "Единой России", которым грешат некоторые эксперты, на наш взгляд, некорректно. В частности, представители партийного клуба "4 ноября" заняли по вопросу закона о торговле гораздо более взвешенную позицию.

На первом этапе более эффективным был лоббизм со стороны переработчиков. Они выстроили системную кампанию, в ходе которой использовали такие приемы, как:

• Апелляция к средствам массовой информации и общественному мнению с активным использованием стереотипов массового сознания;

• Демонизация оппонента, в частности, сравнение торговых сетей с раковой опухолью. Обвинение ритейлерах во всех бедах, в том числе и тех, к которым они не имеют никакого отношения. К примеру, сети назывались виновниками низких закупочных цен на продукцию крестьян, хотя первым звеном цепочки продаж являются именно переработчики;

• Создание виртуальной "коалиции поддержки" - образа единого фронта производителей, потребителей, крестьян против торговых сетей;

• Привлечение в союзники депутатов ГД и членов СФ;

• Вбрасывание откровенно абсурдных предложений (например, запрет на очереди в магазинах), чтобы сдвинуть в свою сторону "зону торга" (bargaining zone).

В итоге это привело к тому, что в массовых СМИ побеждала эмоциональная позиция переработчиков, а в деловых СМИ преобладала позиция ритейла, поскольку была более аргументирована и экономически обоснована.

Однако эмоциональность дискуссии, межведомственные разногласия и отсутствие достигнутых договоренностей сторон участников рынка привели к необходимости вмешательства председателя [**Правительства РФ**](http://www.regnum.ru/look/eff0e0e2e8f2e5ebfcf1f2e2ee20d0d4/). [**Владимир Путин**](http://www.regnum.ru/look/c2ebe0e4e8ece8f020cff3f2e8ed/) на совещании 24 июня 2009 г., сопровождавшемся молниеносным визитом премьера в один из магазинов сети "[**Перекресток**](http://www.regnum.ru/look/cfe5f0e5eaf0e5f1f2eeea/)", поставил задачу оперативно доработать закон и найти компромисс сторон. После вмешательства премьер-министра следующий этап переговоров и обсуждения оказался более эффективным. Над законом работали сразу на нескольких переговорных площадках (рабочая группа первого вице-премьера [**Виктора Зубкова**](http://www.regnum.ru/look/c2e8eaf2eef020c7f3e1eaeee2/), Минпромторг, ТПП, [**РСПП**](http://www.regnum.ru/look/d0d1cfcf/), "Опора России", [**"Деловая Россия"**](http://www.regnum.ru/look/22c4e5ebeee2e0ff20d0eef1f1e8ff/), клубы и рабочие группы при "Единой России", Общество защиты прав потребителей). В итоге в короткий срок удалось достичь компромисса и выработать текст закона, который не вызывал энтузиазма ни у ритейлеров, ни у переработчиков, но был приемлем для обеих сторон. В частности, было запрещено совмещение бонусов с договором поставки (при сохранении бонусов за объем продаж) и согласованы сроки оплаты продуктов, в том числе и скоропортящихся. Однако в последний момент в уже согласованный текст закона среди двух других антимонопольных статей была внесена 16-я статья, предусматривающая запрет на открытие новых торговых площадей для торговых сетей, имеющих более 25 % рынка в рамках муниципального образования или годовой оборот более 1 миллиарда рублей.

Закон в июле был принят Правительством и направлен в Госдуму. В период перед первым чтением, состоявшимся 11 сентября 2009 г., возникла информационная пауза, которая была эффективно использована ритейлерами. Практически все сети провели рекламные кампании по скидкам для населения. Естественно, в первую очередь целью этих кампаний было привлечение покупателей, однако они сработали и на улучшение имиджа ритейла.

Обсуждение закона перешло на рациональный этап - анализ возможных последствий принятия законопроекта в правительственном варианте и предлагаемых депутатами поправок. В министерства и ведомства, в [**Государственную Думу**](http://www.regnum.ru/look/c3eef1f3e4e0f0f1f2e2e5edede0ff20e4f3ece0/) стали поступать экспертные заключения, критически оценивающие нормы антимонопольного регулирования и возможность регулирования торговых наценок, как с точки зрения соответствия их Конституции и Гражданскому кодексу, так и с точки зрения экономической целесообразности. Серьезным ударом по позиции ФАС стало обращение со стороны [**Росстата**](http://www.regnum.ru/look/d0eef1f1f2e0f2/), в котором говорилось, что Росстат не располагает инструментом, позволяющим определить долю рынка той или иной сети в рамках муниципального образования. После этого в ФАС начали говорить о том, что введение в действие статьи 16 может быть сдвинуто на 2-3 года - до момента, когда будет выработана методика и механизмы ее применения.

Однако политический фактор также продолжал оказывать свое влияние на процесс обсуждения закона. Очередной цикл муниципальных и региональных выборов, который должен завершиться 11 октября 2009, создавал для депутатов всех фракций соблазн использовать тему борьбы с "торговой мафией" для привлечения избирателей. А радикализм оппозиционных фракций вынуждал депутатов от "Единой России" в своей риторике сдвигаться влево. Интересно, что выступления депутатов в ходе обсуждения закона перед первым чтением вошли в диссонанс с опубликованной накануне программной статьей президента РФ [**Дмитрия Медведева**](http://www.regnum.ru/look/c4ece8f2f0e8e920cce5e4e2e5e4e5e2/) "Россия, вперед!", в которой он говорил о необходимости борьбы с патерналистскими настроениями и коррупцией (а рост государственного регулирования отрасли - один из факторов, создающих почву для коррупции). Поскольку в депутатской риторике постоянно присутствуют ссылки на премьер-министра, позиция которого противопоставляется позиции правительства, то также возникает риск раскручивания темы разногласий президента и премьера в том числе и по закону о торговле.

Эксперты высказывают опасение, что внесение в текст закона популистских поправок, последствия которых не просчитаны, может породить непредсказуемые экономические и социальные последствия. В частности, уже сейчас, после детального анализа текста правительственного законопроекта и его последствий можно говорить о феномене "нечаянных бенефициаров лоббизма". Это значит, что определенные компании, не предпринимавшие усилий для улучшения своего положения, неожиданно получают преимущества за счет действий лоббистов другой отрасли (в данном случае, переработчиков). Среди счастливчиков:  
p>

• Крупные иностранные компании - производители продуктов питания, которые тратят большие деньги на рекламу. В ситуации отмены бонусов у их продукции больше шансов быть купленной.

• В случае расширения действия статьи 16 и на непродовольственные товары, серьезный выигрыш получат, в первую очередь, крупные производители электроники, которые, по оценке экспертов, и так доминируют над сетями.

Впрочем, можно говорить и о феномене "нечаянных пострадавших от лоббизма их же интересов". В частности, речь идет о малом и среднем бизнесе, значительная часть которого работает по франчайзингу. Статья 16 ударяет в том числе и по ним. Также после отмены бонусных платежей будет гораздо сложнее выходить на рынок новым производителям продукции и выводить на рынок новые товары.

Значительная часть экспертов утверждает, что дальнейшее ужесточение регулирования деятельности сетей ударит и по потребителю, спровоцировав рост цен и вымывание ассортимента. При этом никто не считает ритейлеров "безобидными овечками" - регулирование отрасли необходимо. Но в идеале это должен быть формат саморегулирования, переговоров между поставщиками и представителями торговой отрасли, а не государственное вмешательство. В данный момент в рамках правительственного законопроекта в целом достигнут баланс интересов между ритейлом и поставщиками (за исключением спорной 16 статьи), и дальнейшие попытки зарегулировать отрасль могут привести к росту цен, а в отдельных местах - к забытому с советских времен дефициту товаров.

Работа депутатского корпуса над поправками между первым и вторым чтением ведется по четырем направлениям:

• уточнение юридической терминологии и устранение неточностей;

• совершенствование норм, связанных со сроками оплаты скоропортящихся товаров;

• ужесточение норм антимонопольного регулирования - снижение порога доминирования вплоть до 10%;

• введение государственного регулирования размеров торговой наценки. В случае введения этого регулирования эксперты прогнозируют рост цен и перенос субъектами торговли центров формирования прибыли за пределы страны. Легче всего это будет сделать иностранным сетям.

Параллельно возник фактор активности новых игроков. Во-первых, к производителям продуктов питания подключились производители полиграфической продукции, которых в первую очередь не устраивают сроки оплаты.

Во-вторых, активизировались регионы. Если на первом этапе подготовки закона активность проявляли губернаторы и их заместители по селу с традиционной риторикой о защите отечественного производителя, то теперь в игру вступили муниципалы. Для руководителей крупных городов развитие торговли - часть стратегии развития города, и возможное ущемление отрасли для их территорий может обернуться снижением налоговых платежей и обеспеченности населения товарами. С другой стороны, губернаторы начали понимать, что перенос антимонопольного регулирования торговли на муниципальный уровень снижает их возможности влияния на ситуацию в регионе.

Активизировалось и алкогольное лобби. По мнению некоторых экспертов, именно лоббисты пивной и водочной отрасли были инициаторами внесения в закон о торговле мер, регулирующих продажу алкоголя, якобы с целью перенаправить информационную волну, возникшую в связи с антиалкогольными инициативами Президента Медведева, "заболтать" ее.

Резюмируя, можно сказать - широкая общественная дискуссия вокруг закона о торговле была полезна. Законопроект не идеален, но он может стать компромиссом между двумя составляющими торговой цепочки - ритейлерами и переработчиками, с некоторым перевесом в пользу интересов последних. Дальнейшее смещение этого баланса в сторону поставщиков может нанести ущерб уже интересам потребителей. В то же время для большинства экспертов очевидно: отдельное регулирование взаимоотношений между производителями сырья и переработчиками необходимо, в частности, с точки зрения обеспечения справедливых закупочных цен, видимо, в рамках уже отдельного закона.

К числу недостатков закона эксперты относят тот факт, что он принимается раньше стратегии развития отрасли. Поскольку в данный момент работа над стратегией ведется рабочей группой при Минпромторге, рекомендуется привлечь ее участников к доработке закона. Возможно, стоит провести презентацию рабочего варианта стратегии развития торговли для депутатов до второго чтения.

Также эксперты предлагают:

• минимизировать политическую составляющую дискуссии, сосредоточившись на экспертном анализе. Привлечь ведущие научные учреждения к анализу последствий принятия поправок к закону, которые в данный момент щедро генерируются депутатским корпусом;

• ввести в закон меры налогового стимулирования открытия новых торговых площадей, решить вопрос с налогообложением потерь торговых организаций;

• упростить доступ фермерских хозяйств в торговые сети, подготовить меры стимулирования кооперации мелких и средних поставщиков и защите их от доминирования крупных производителей, а также популяризации потребительских кооперативов;

• описать в законе регулирование форм дистанционной торговли, в частности, через Интернет (сейчас эти нормы отсутствуют);

• ввести в закон меры стимулирования инновационных методов торговой деятельности (в частности, бесконстактной оплаты покупок).

*Руководитель исследовательской группы -* [***Евгений Минченко***](http://www.regnum.ru/look/c5e2e3e5ede8e920cce8edf7e5edeaee/)*, директор Международного Института Политической Экспертизы (МИПЭ), вице-президент Российской ассоциации по связям с общественностью (РАСО)*.