

О НЕКОТОРЫХ МЕХАНИЗМАХ УЧАСТИЯ БИЗНЕСА В ПРОЦЕССЕ ПРИНЯТИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕШЕНИЙ

© 2012 Е.В. Жуняев

Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова

E-mail: jankoy@yandex.ru

Статья посвящена проблемам согласования экономических интересов бизнеса и государства. Предметом исследования выступают отдельные легальные механизмы, обеспечивающие участие негосударственных экономических субъектов в процессе принятия государственных решений.

Ключевые слова: механизмы взаимодействия, согласование интересов, ассоциации бизнеса, регулирующее воздействие, принятие государственных решений.

Процесс принятия государственных решений обусловлен рядом задач, совокупность которых отражает жизненный цикл государственного решения, включая его принятие и реализацию. Рамки и характер этапов данного цикла, с одной стороны, служат определенным ограничителем произвола субъектов принятия решений, а с другой - фиксируют не только правила, но и устойчивые реальные взаимодействия акторов¹. На наш взгляд, в существующих на сегодня наработках отечественных специалистов, занимающихся проблемами взаимоотношения государства и негосударственных субъектов экономической деятельности, явно прослеживается недостаточность изученности указанных проблем с точки зрения процесса принятия государственных решений и его базовых компонентов.

Следует отметить, что в науке разработаны теоретические модели, отображающие в той или иной степени сущность и структуру этого сложного процесса. Тем не менее достаточно будет предположить, что в том или ином виде такие этапы, как подготовительный, разработки цели, реализации целей и оценки эффективности решений, представляют собой необходимый перечень управленческих задач, решаемых при принятии государственных решений². И даже при таком обобщенном и в некоторой степени упрощенном подходе попытка отобразить институциональный дизайн системы взаимодействия негосударственных субъектов экономики и их представителей с органами государственной власти неизбежно выйдет за рамки настоящей работы. В связи с этим сосредоточим свое внимание лишь на отдельных институционально закрепленных механизмах участия бизнеса в процессе принятия государственных решений в той его части, которая

касается разработки решений и предполагает согласование интересов различных акторов. Очевидно, что одной из важнейших категорий при оценке характера взаимодействия акторов со стороны государства и бизнеса является категория интереса. Развитие экономики России происходит в условиях обострения противоречий экономических интересов³. Успехи на пути экономического регулирования, а также неудачи на этом пути тесно связаны с тем, в какой мере разрешаются противоречия в системе экономических интересов и каким образом достигается их согласование. Следует различать интересы экономические и политические. Первые формируются на базе производственных отношений, собственности, обладания и могут быть удовлетворены путем двусторонних или многосторонних соглашений. Однако, если добиться соглашения не удастся и участниками конфликта являются достаточно большие группы в обществе, экономические интересы превращаются в политические, выраженные в стремлении решить конфликт с помощью политической власти. Политический интерес, вырастая на экономической почве, имеет возможность в обратном порядке воздействовать на нее, добиваясь удовлетворения экономических интересов. В этом его огромный потенциал, который заставляет акторов добиваться реализации политического интереса.

Существующее сегодня в России законодательство содержит ряд положений, предполагающих процедурные возможности вовлечения бизнес-структур в нормотворческий процесс. Речь идет при этом как о прямых формах участия, так и о работе через представителей. В частности, предусмотрено непосредственное участие в парламентских слушаниях⁴, в деятельности рабочих

групп при комитетах и комиссиях Федерального собрания⁵ и встречах с депутатами Государственной Думы⁶. Донесение позиций деловых кругов возможно посредством участия представителей компании в работе по подготовке регулирующего нормативного акта в составе экспертных советов и рабочих групп при государственных органах. Так, экономические субъекты могут участвовать в деятельности формируемых Правительством РФ комитетов и комиссий⁷, а также принимать участие в законопроектной деятельности Правительства РФ и в иных формах. Как отмечают эксперты, трудность для среднего и малого бизнеса может представлять само вхождение в такие рабочие органы⁸.

Федеральный закон “О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации” дает гражданам право обращаться лично и также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, в том числе с предложением, содержащим рекомендации по совершенствованию нормативных правовых актов⁹. Следует отметить, что построение системы консультативных комитетов, предполагающей участие представителей частного бизнеса в процессе разработки государственных решений, является широко распространенной практикой. Так, говоря о японском опыте, А.Ю. Зудин обращает внимание на то, что консультативные комитеты с непосредственным участием представителей бизнеса и предпринимательских ассоциаций там являются собой базовый институциональный интерфейс во взаимоотношениях исполнительной власти и бизнеса и оказывают значительное влияние на государственную политику¹⁰.

Говоря об опосредованном участии экономических субъектов в принятии решений с учетом существующих технологий законодательного процесса, мы имеем в виду предпринимательские ассоциации. Повышение статуса этих объединений, включение их в так называемый “режим консультаций” приводит к тому, что деловое сообщество из внешней силы по отношению к процессу формирования экономической политики превращается во внутреннего участника. В силу предусмотренного специальным законом набора прав, Торгово-промышленная палата РФ (ТПП) занимает особое место среди всех объединений¹¹. Так, ТПП принадлежит право проведения независимой экспертизы проектов нормативных актов по вопросам, затрагивающим интересы пред-

принимателей, а также право представлять интересы своих участников в государственных органах. Формируя план законопроектной деятельности на год, ТПП конкретно определяет ответственные за подготовку и сопровождение актов департаменты палаты, указывая при этом разработчиков соответствующих актов, - те или иные федеральные министерства и другие органы. Этот же план содержит положения по сопровождению проектов федеральных законов, находящиеся на рассмотрении в Государственной Думе, тем самым определяя порядок взаимодействия с конкретными ответственными комитетами органа законодательной власти.

Важное место в системе функционального представительства занимает Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП), который вместе с ТПП и двумя другими ассоциациями (Общероссийской общественной организацией “Деловая Россия” и Общероссийской общественной организацией малого и среднего предпринимательства “ОПОРА РОССИИ”) составляет так называемую “представительскую пирамиду” российского бизнеса, выстроенную не без помощи федеральной власти за прошедшие годы. О закреплении институционального статуса РСПП говорит тот факт, что с 2010 г. его представитель имеет право участвовать в заседаниях Правительства РФ, хотя ранее представители правления этой организации могли лишь приглашаться на правительственные совещания без статуса их официальных участников¹².

Некоторые специалисты, говоря о месте ассоциаций в системе представительства интересов и вовлеченности в процесс разработки решений в области экономической политики, указывают на их, так скажем, инфраструктурное значение. Имеется в виду то, что предпринимательские организации в некоторой степени представляют собой коммуникационные площадки, т.е. регулярные мероприятия, в рамках которых происходит взаимодействие деловых кругов и представителей органов государственной власти¹³. К подобным коммуникационным площадкам, по нашему мнению, следует отнести не только ассоциации бизнеса, но и некоммерческие организации другого типа. Речь идет об организациях, получивших название “фабрики мысли”, в англоязычном варианте известные как Think Tanks.

В России на сегодня насчитывается порядка 60 интеллектуальных центров, обслуживаю-

щих интересы различных секторов народного хозяйства. Яркими примерами таких организаций являются Экспертный клуб промышленности и энергетики и Центр государственно-управленческого проектирования. Созданный в 2006 г. как Экспертный клуб Минпромэнерго и позднее преобразованный в НП «Экспертный клуб промышленности и энергетики», Экспертный клуб промышленности и энергетики сегодня представляет структуру, нацеленную на формирование экспертной сети, генерирующей идеи для подготовки и принятия решений в сфере управления развитием промышленности и энергетики. Работа организации формирует открытую площадку для обсуждения целей, проблем и перспектив современной промышленной политики, проведения промышленно-энергетического форсайта, позволяющего согласовать на независимой площадке интересы бизнеса, науки и государства. Цели и задачи Центра государственно-управленческого проектирования в значительной степени схожи с целями и задачами Экспертного клуба, но отличаются более широким охватом и касаются проектирования социально-экономической политики государства. Кроме указанных организаций, можно отметить Институт комплексных стратегических исследований, Национальный институт системных исследований предпринимательства, Всероссийский научно-исследовательский конъюнктурный институт и др.

Ряд экспертов обращает внимание на то, что «фабрики мысли», имея значительный экспертный ресурс и иногда устойчивые административные связи, часто встроены в ту или иную властную, экономическую, политическую группу, потому и главный фокус их деятельности сосредоточен на обслуживании именно той группы, к которой она принадлежит¹⁴.

Все большее внимание исследователей и практиков привлекает запущенный в России механизм оценки регулирующего воздействия (ОРВ). Оценка регулирующего воздействия предполагает проведение экспертизы нормативных правовых актов для выявления в них положений, затрудняющих инвестиционную и предпринимательскую деятельность, и ставит перед собой цель не только определить влияние регуляции на заинтересованные стороны, включая наиболее уязвимые группы интересов, но выявить и дать количественную оценку социальным и перераспределительным эффектам, воздействию на уро-

вень конкурентности рынков или секторов экономики, бюджетным эффектам с учетом региональных аспектов.

Законодательное закрепление обязательного требования по проведению консультаций либо закрепление на уровне нормативного правового акта Правительства для второстепенных по силе регуляций является также принципиальным моментом и направлено на сокращение широты усмотрения органов исполнительной власти относительно параметров процесса публичного обсуждения планируемых к введению регуляций¹⁵.

Зарубежный опыт говорит о том, что использование механизмов обратной связи является необходимым условием при проведении независимой экспертизы и открытого обсуждения, поскольку именно обратная связь поможет обеспечить максимальный уровень прозрачности и открытости оценки и гарантировать учет предложений и замечаний, направляемых разработчикам. Это позволит снизить вероятность недобросовестности разработчиков проекта, а также возможности очень узких организационных групп интересов по лоббированию выгодных им решений.

Напомним, что в России данный механизм оценки регулирующего воздействия (ОРВ) был запущен в августе 2010 г. с созданием соответствующего департамента в Министерстве экономического развития РФ. В настоящее время в России механизм ОРВ фактически все еще находится в пилотной фазе и, как отмечают эксперты, имеет серьезные ограничения¹⁶. Для нас же наибольший интерес представляют те элементы этого механизма, которые определяют активное включение представителей делового сообщества в нормотворческий процесс и легально при этом зафиксированы. Среди документов, регламентирующих проведение ОРВ и характер участия представителей бизнеса в этом процессе, следует отметить приказ Минэкономразвития РФ от 31 августа 2010 г. № 398 «О порядке подготовки заключений об ОРВ», содержащий положение о проведении публичных консультаций для учета различных мнений при проведении углубленной оценки. Предусматривается, что не каждый проект нуждается в публичном обсуждении. Соответствующее же решение о необходимости подключения представителей предпринимательских кругов к обсуждению принимается в процессе предварительной оценки. К числу участников консультаций относятся не только субъекты пред-

принимательской деятельности, но и представители некоммерческих организаций, защищающие интересы предпринимателей.

Характер взаимодействия сторон в рамках механизма оценки регулирующего воздействия частично определяет соглашение, заключенное в феврале 2011 г. между Минэкономразвития РФ и ключевыми ассоциациями бизнеса (о которых говорилось выше), предполагающее не только взаимные права, но и обязанности. В подписанном соглашении Минэкономразвития РФ взяло на себя обязательства по обеспечению участия бизнес-сообщества в подготовке ОРВ. Предусмотрено и создание Консультативного совета по ОРВ. Бизнес же в лице глав ассоциаций принял на себя обязательства, среди которых:

- обеспечение личного участия своих представителей в заседаниях Консультативного совета;
- принятие участия в проведении Минэкономразвития РФ ретроспективных оценок регулирующего воздействия действующих актов, а также в мониторинге фактического воздействия актов и др.

Говоря о системе оценки регулирующего воздействия, эксперты отмечают его ключевое значение в контексте так называемого “умного регулирования”, ориентированного на преодоление разрыва между сторонниками расширения государственного контроля и надзора, с одной стороны, и сторонниками дерегулирования - с другой. Как для авторов концепции “умного регулирования”, так и для нас важна роль системы ОРВ в качестве прежде всего инструмента интеграции всех заинтересованных лиц в процессе принятия в сфере государственного регулирования на всех уровнях управления¹⁷.

Каковы риски, связанные с проведением оценки регулирующего воздействия? В первую очередь, нужно иметь в виду качество данных, которые ложатся в основу проведения оценки регулирующего воздействия. Речь идет и об информации, источником которой являются консультации. Умышленно или неумышленно, но данные могут быть искажены или быть неполными. Очевидно, что заинтересованные стороны имеют склонность преувеличивать свои издержки, связанные с вводом регуляции, а также вести себя оппортунистически, не затрачивая средств на проведение независимой экспертизы принимаемых нормативных актов в надежде на то, что другие стороны примут на себя соответствующие расходы. Напрашивается вывод о том, что

возможна ситуация, при которой наличие специального государственного механизма, выполняющего стимулирующую функцию, критически необходимо. В противном случае независимая экспертиза при проведении оценки регулирующего воздействия грозит оказаться очередной несодержательной процедурой в силу недостаточной структурированности и активности исключительно заинтересованных лиц.

Независимо от дизайна конкретных механизмов взаимодействия бизнеса и государства, обеспечивающих включение первого в процесс принятия государственных решений, пусть даже на первых его этапах, общими условиями их состоятельности можно назвать два фактора. В начале статьи мы уже обращались к категории интереса. Именно наличие интереса, а точнее, возможность бизнеса выступать с артикулированными и агрегированными интересами определит степень вовлеченности в принятие государственных решений¹⁸. И именно предпринимательские ассоциации и корпорации как группы интересов призваны выполнять функции артикуляции и агрегации (а также интеграции) интересов их членов. С другой стороны, стратегия государства в отношении бизнеса, ориентированная на его “захват”, формат отношений, предполагающий “игру в одни ворота”, практически несовместимы с механизмами взаимодействия в полном смысле этого слова. При этом проведенный анализ позволяет сделать следующий вывод: во всех рассмотренных случаях именно государству принадлежит роль субъекта институционального проектирования. Иными словами, все рассмотренные механизмы, включая головные ассоциации бизнеса в современном их виде, были созданы государством. Это в полной мере отражает сущность корпоративизма. Именно как о корпоративистской (как минимум в “мягкой” ее форме) говорят о формирующейся сегодня в России модели взаимоотношений ключевых субъектов модернизации - государства и бизнеса. Выводы о перспективе развития “жесткого” корпоративизма позволят сделать анализ механизмов, задействованных на этапе реализации и последующем этапе оценки реализации принятых совместно решений, однако это выходит за рамки данной работы.

¹ Соловьев А.И. Принятие государственных решений: учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 137-138.

- ² Там же. С. 142.
- ³ *Калентьева Н.А.* Экономические и институциональные интересы монополии в современной экономике // Экон. науки. 2010. № 10.
- ⁴ О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: постановление ГД ФС РФ от 22 янв. 1998 г. № 2134-П ГД. С. 61.
- ⁵ Там же. Ст. 27.
- ⁶ Там же. Ст. 76.
- ⁷ О Регламенте Правительства РФ и Положении об Аппарате Правительства РФ: постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260. Ст. 78.
- ⁸ *Богатуров А.Д.* Экономическая политология: Отношения бизнеса с государством и обществом. М., 2012. С. 57-61.
- ⁹ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федер. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ. Ст. 2, 4.
- ¹⁰ *Зудин А.Ю.* Ассоциации - бизнес - государство. "Классические" и современные формы отношений в странах Запада: Препринт wr1/2009/05. М., 2009. С. 31.
- ¹¹ О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации: закон Рос. Федерации от 7 июля 1993 г. № 5350-1.
- ¹² *Богатуров А.Д.* Указ. соч. С. 57-61.
- ¹³ *Максимов Д.А., Толтегин П.В.* Проблемы взаимодействия власти и бизнеса в современной России. М., 2009. С. 47.
- ¹⁴ *Шатилов А.Б., Никитин А.С.* GR для эффективного бизнеса. М., 2011. С. 85-89.
- ¹⁵ Повышение качества решений в сфере государственного регулирования предпринимательской деятельности. Оценка регулирующего воздействия: сб. материалов, подготовленный в рамках Программы сотрудничества ЕС и России. Проект осуществляется IMC Consulting Ltd. М., 2005.
- ¹⁶ *Беляев А.Н., Дерман Д.О., Цыганков Д.Б.* Методические подходы к мета-оцениванию качества заключений об оценке регулирующего воздействия / Проектирование, мониторинг и оценка. № 1 (2011). С. 23-51. URL: <http://www.pmojournal.ru>.
- ¹⁷ Там же.
- ¹⁸ *Полежаев А.Л.* Механизм взаимодействия бизнес-структур и субнациональных органов власти // Экон. науки. 2010. № 25.

Поступила в редакцию 06.03.2012 г.