Ирина КОТЕЛЕВСКАЯ



Участие предпринимательского сообщества в управлении страной: цели и правовые средства

Правоприменительный анализ показывает, что и граждане, и представители органов власти, и бизнес стали более успешно использовать предоставленные законом возможности реализации и защиты своих прав и интересов. Этому способствует и серьезное расширение нормативных положений, определяющих доступ к информации о деятельности государственных органов, а также процедуры влияния на принимаемые решения и мониторинга за их исполнением.

Президентом подписан Закон Российской Федерации от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в РФ», который развивает идеи подконтрольности власти обществу. Для его появления многое сделали Общественная палата Российской Федерации, региональные общественные палаты, общественные советы при органах государственной власти. В них представлено также и предпринимательское сообщество: через свои союзы и ассоциации оно принимает активное участие в формировании и работе этих органов. Эти специальные институты продвижения общественного мнения, созданные в последнее десятилетие, накопили достаточный опыт, использованный при подготовке закона.

Государство также учредило специальные государственные органы и государственные должности, ориентированные на правозащитную функцию в различных сферах общественной жизни. Принят Федеральный закон от 7 мая 2013 года № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации», закрепивший статус и полномочия уполномоченного по защите прав предпринимателей при Президенте Российской Федерации. Содействие бизнесу и общественности оказывают институты Открытого правительства, Агентства стратегических инициатив. В последние годы создаются рабочие группы с участием заинтересованной общественности, которые занимаются разработкой «дорожных карт», рассчитанных на повышение эффективности государственного управления и снятие административных барьеров для бизнеса.

Все эти органы и должностные лица, включая бизнес-ассоциации, являются субъектами права и действуют в соответствии с нормативными правовыми актами, закрепляющими их статус и компетенцию. Заметим, что для решения приоритетных или специальных отраслевых задач действуют многочисленные совещательные и консультативные органы, например, рабочая группа для подготовки «Стратегии-2020», консультативный совет по мониторингу правоприменения при Минюсте России, экспертный совет при Правительстве Российской Федерации и другие.

Многообразие процедур общественного участия в реализации государственного управления связано с обширными задачами: это и выработка политики, планов, стратегий, программ, и нормативное регулирование, и контроль. В законах и иных нормативных актах закреплены: независимая антикоррупционная экспертиза, оценка регулирующего воздействия, общественное обсуждение законопроек-

Ирина Котелевская, кандидат юридических наук, доцент Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, директор Центра мониторинга законодательства и правоприменительной практики Российского союза промышленников и предпринимателей (109240, Москва, Котельническая наб, 17). E-mail: KotelevskayaIV@rspp.ru

Аннотация: Автор обосновывает необходимость взаимодействия общества и государства и формирования соответствующих правовых механизмов, которые позволяли бы негосударственным институтам влиять на принятие государственных решений, в том числе в сфере экономики. Подчеркивается, что такой диалог обеспечит сбалансированный подход в решении задач, перспективных для экономики и для общества в целом. Однако у юристов и управленцев возникает целый ряд вопросов. Прежде всего они касаются используемых каналов общественного влияния. Не меньшее значение приобретает методика отделения существенных мнений и аргументов от второстепенных, а частного интереса от общенационального, регионального, отраслевого. Кроме того, автор рассматривает роль права и нормативной процедуры в поиске приемлемых решений, основываясь на российском опыте и потребностях развития демократического управления.

Ключевые слова: органы государственной власти, бизнес-сообщество, законодательство, общественное участие в реализации государственного управления.

тов и общественная нормотворческая инициатива, оценка фактического регуляторного воздействия нормативных правовых актов управления с возможностью влиять на их пересмотр и отмену и многие другие механизмы.

Однако нередко между этими механизмами нет связи: они используются на разных стадиях принятия и оценки решений, в разные временные интервалы, имеют разную методологическую основу, результаты общественной оценки имеют разную степень модальности при учете их органами власти. К тому же разнообразие представителей общественных интересов не всегда позволяет отделить весомое мнение от случайной или ангажированной позиции. Нелегко ориентироваться и самим общественным институтам, от которых требуется неустанное внимание и своевременный выбор точек влияния.

В качестве примера можно привести процедуру независимой антикоррупционной экспертизы, проведение которой предусмотрено Федеральным законом Российской Федерации от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». К сожалению, ее эффективность оценивается государственными органами и деловым сообществом как весьма низкая. Год от года снижается число заключений, представленных аккредитованными при Министерстве юстиции экспертами. Причина кроется в оторванности процедур анализа коррупционных рисков от оценки экономических последствий действия правового акта. Перспективными здесь, по нашему мнению, являются предложения по встраиванию антикоррупционной экспертизы в процедуру оценки регулирующего воздействия (Regulatory Impact Assessment — RIA), в частности, для актов, затрагивающих вопросы экономики и предпринимательства. Это позволит одновременно проводить выявление коррупционных факторов и давать оценку избыточных обязанностей, запретов и ограничений или необоснованных расходов для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Вот почему сегодня важно, умножая способы гражданского, общественного, предпринимательского участия, обеспечить скоординированный правовой, организационный и методологический подход, позволяющий учесть значимые мнения всех заинтересованных лиц в процедурах принятия и исполнения государственных решений.

Участие негосударственных институтов, в том числе и бизнеса, предусмотрено при проведении разного рода анализа: мониторинге правоприменения, мониторинге качества представления государственных услуг и административных регламентов, мониторинге реализации мер профилактики коррупции в организациях и пр. Правовые процедуры участия предназначены для использования гражданами, компаниями и ассоциациями, причем влияние коллективных игроков здесь наиболее заметно и эффективно.

Общественным институтам и бизнесу нужно постоянно отслеживать деятельность органов государственной власти, держать на контроле планы и программы, подключаться к работе с проектами нормативных правовых актов. Это особенно важно потому, что наличие правовых процедур не означает их автоматического применения. Требуется внимательное освоение особенностей правовых механизмов и процедур всеми участниками взаимодействия, включая ассоциации бизнеса. Обратим внимание на то, что механизмы участия должны варьироваться применительно к различным функциям государственного управления: правотворчеству, определению приоритетов государственной политики, предоставлению государственных услуг, контролю и надзору, организационно-распорядительной деятельности, совершенствованию управленческого аппарата и пр. Кроме того, важно правильно выбирать стадии принятия и исполнения решений, на которых общественное влияние наиболее уместно и продуктивно.

И российский бизнес, и институты государственной власти многое делают сегодня для пропаганды правовых способов диалога с властью: проводится учеба, конференции, созданы специальные разделы на официальных сайтах, работают государственные ресурсы regulation.gov.ru, gosuslugi.ru и пр. Мониторинг государственного управления по широкому кругу вопросов, способных повлиять на условия ведения предпринимательской деятельности в различных сферах и отраслях, осуществляют как сами компании, так и специальные некоммерческие, экспертные, саморегулируемые организации и ассоциации бизнеса.

За прошедшие 20 лет общероссийские, отраслевые, региональные бизнес-союзы накопили серьезный опыт взаимодействия с органами государственной власти по продвижению своих интересов в экономической сфере [Яковлев А.А., Бизнес-ассоциации в России... 2010. С. 190]. Деятельность объединений бизнеса, хотя и складывается в рамках отдельных компаний, корпораций и отраслей, в целом ориентирована на создание благоприятных условий для предпринимательской и инвестиционной деятельности, обеспечение равной защиты различных форм собственности и свободной конкуренции. Таким образом, консолидированный бизнес преследует общественно значимые цели и интересы развития экономики страны. Именно поэтому важно его участие в процессах принятия нормативных правовых актов, разработки планов и программ долгосрочного экономического развития и иных государственных решений. Объединения бизнеса и сами выступают в качестве инициаторов значимых «программных»

предложений, готовят прогнозы развития различных отраслей и сфер экономической жизни, оценивают проекты предлагаемых государством решений, которые могут повлиять на предпринимательский климат в стране. Важно, чтобы сообщество отстаивало те интересы, которые объединяют представителей отрасли или сферы бизнеса, конкретного вида деятельности, профессии и одновременно служат перспективам развития экономики и общества в целом.

К сожалению, общественное мнение склоняется к тому, что влияние бизнеса должно быть минимизировано и поставлено в жесткие рамки. Эту же точку зрения поддерживают и некоторые эксперты. Любые действия, нарушающие закон, конечно, недопустимы. Но влияние бизнеса далеко не всегда должно оцениваться обществом со знаком минус.

Консолидированный бизнес является партнером и одновременно противовесом государства в любой цивилизованной стране. Международные сопоставления показывают: именно от эффективности деятельности государства, а не от объемов государственного вмешательства, зависит успешность социально-экономического развития, в том числе и темпы экономического роста.

Конституция России определяет нашу страну как демократическое правовое государство, в котором гарантируется свобода экономической деятельности, свобода конкуренции, равенство всех форм собственности и их государственная защита (ст. 8). Эти конституционные гарантии предпринимательской деятельности одновременно служат ориентиром для законодателя и основой деятельности органов исполнительной власти, судебных и надзорных органов.

Предприниматели и предприятия, являясь полноправными конституционными субъектами, становятся участниками общественных отношений не только в сфере отечественной экономики, но и в социальной и международной сфере. Можно привести в пример деятельность Российской трехсторонней комиссии – признанного центра социального партнерства, в которой одной из сторон, согласно федеральному закону, являются представители работодателей страны. В 2013 году в рамках председательства России на международном форуме G20 целая серия проектов и мероприятий реализована так называемой «бизнес-двадцаткой». Рекомендации, сформированные рабочими группами представителей бизнес-сообщества двадцати экономически развитых стран, вошли в итоговый официальный доклад, посвященный перспективам и тенденциям глобальных экономических отношений.

Положения главы третьей Конституции России определяют ориентиры взаимодействия бизнеса с обществом и властью. В первую очередь, выделим право на объединение и гарантированное свободное осуществление деятельности объединений (ст. 30 Конституции Российской Федерации), которым обладают не только физические лица, но и предприятия, и организации, как коммерческие, так и некоммерческие.

Свобода объединения логично дополняется конституционным правом граждан на участие в управлении делами государства, как непосредственно, так и через своих представителей (ст. 32 Конституции). Это означает представительство интересов не только через законно избранных депутатов, но также членов политических партий, общественных и иных некоммерческих объединений, профессиональных союзов, движений и т.п. Всем известна, например, активная позиция Народного фронта, отделения которого будут, по согласованию с руководством страны, осуществлять контроль эффективности государственных закупок. Что касается бизнес-сообщества, его представителями являются как сами компании и предприниматели, так и их ассоциации, союзы, саморегулируемые организации, экспертные и иные некоммерческие организации, а также объединения работодателей, некоммерческие организации, которые специально уполномочены законом на осуществление функций в сфере социального партнерства.

Среди принципов конституционной экономики выделяют принципы равенства, соразмерности, справедливости, пропорциональности, недопустимости злоупотребления правами, добросовестности [Конституционная экономика / Ответственный редактор Г.А. Гаджиев. М.: Юстицинформ. 2010. С. 50–71] и др. Они закреплены в положениях Конституции о свободе договора, единстве экономического пространства, свободе экономической деятельности, разграничении полномочий между федерацией и ее субъектами; о возможности нахождения природных ресурсов в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности; о свободном использовании способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности и др. Законодатель обязан учитывать эти императивные положения в правовом регулировании экономической деятельности и взаимоотношениях публичных структур с субъектами предпринимательства. Конституция и законодательство Российской Федерации существенно способствовали развитию новых правовых режимов взаимодействия с частным бизнесом: от концессионных соглашений до заключения двух- и многосторонних договоров между органами государственной власти и объединениями предпринимателей.

Конституция создает таким образом стабильную правовую основу участия бизнеса в реализации общих интересов государства и общества. Это подтверждает и правовая позиция Конституционного суда Российской Федерации. Суд отмечает, что изменение законодателем, в том числе временное, ранее установленных правил должно соблюдать «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»[1].

Особую роль закон отводит бизнесу в сфере социального партнерства и в реализации саморегулируемыми объединениями бизнеса делегированных государством полномочий, в формировании системы профессиональных квалификаций, в техническом регулировании, в международном деловом сотрудничестве и в других важных сферах экономической и социальной политики.

Новое законодательство об общественном информировании, участии и контроле, практика договорных отношений государственных органов с общественными образованиями, включая бизнес-союзы, активное участие в консультативных и рабочих органах позволяют говорить не только о праве бизнеса участвовать в государственном управлении, но и о насущной потребности в обратной связи. Такой подход будет способствовать выстраиванию более эффективной государственной политики в целом, и отдельных решений по текущим экономическим вопросам. Важно, чтобы диалог бизнеса и власти был эффективным и взаимовыгодным, соответствовал требованиям права и законности.

[1] п.4.1 Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 23 марта 2004 года № 9-П // СЗ РФ. 2004. № 19 (часть 2).

Литература

Конституционная экономика / Ответственный редактор Г.А. Гаджиев. М.: Юстицинформ. 2010.

Яковлев А.А. Бизнес-ассоциации в России: внутренняя структура, эволюция отношений с государством, роль в модернизации экономики. Под редакцией А.А. Яковлева. Серия «Научные доклады: независимый экономический анализ», № 219. Москва, Московский общественный научный фонд; Автономная некоммерческая организация «Проекты для будущего: научные и образовательные технологии», 2010.

THE PARTICIPATION OF THE BUSINESS COMMUNITY IN THE PUBLIC ADMINISTRATION: THE OBJECTIVES AND LEGAL MEANS

Irina Kotelevskaya, PhD., Associate Professor of IRAM, RANEPA., Director of the Center for Monitoring law and practice of the Union of Russian Industrialists and Entrepreneurs (17 Kotelnicheskaya Embankment, Moscow 109240). E-mail: KotelevskayaIV@rspp.ru

Summary: The author substantiates the necessity of interaction between society and the state and the formation of appropriate legal mechanisms that would allow non-government institutions to influence government decision-making, including the economic sphere. It is emphasized that such a dialogue will ensure a balanced approach in solving problems, in the perspectives of the economy and society as a whole. However, lawyers and managers raise a number of questions. Primarily it concerns the use of channels of social influence. Of equal importance is the method of the separation of significant views and arguments of «minor» and the private interest of national, regional, branch levels. In addition, the author examines the role of law and regulatory procedures in the search for solutions, based on the Russian experience and the development needs of democratic governance.

Keywords: public authorities, the business community, legislation, public participation in the implementation of public administration.

References

Konstitucionnaja jekonomika [Constitutional economics]/ Otvetstvennyj redaktor G.A. Gadzhiev. – M.: Justicinform. 2010.

Jakovlev A.A. Biznes-associacii v Rossii: vnutrennjaja struktura, jevoljucija otnoshenij s gosudarstvom, rol' v modernizacii jekonomiki [Business associations in Russia: the internal structure and evolution of relations with the state and its role in the modernization of the economy]. Pod redakciej A.A. Jakovleva. Serija «Nauchnye doklady: nezavisimyj jekonomicheskij analiz», № 219. Moskva, Moskovskij obshhestvennyj nauchnyj fond; Avtonomnaja nekommercheskaja organizacija «Proekty dlja budushhego: nauchnye i obrazovatel'nye tehnologii», 2010.

КОНКУРС

Институт государственной службы и управления федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» объявляет конкурсный отбор на вакантные должности научно-педагогических работников, а также на должность заведующего кафедрой государственно-конфессиональных отношений.

Подробная информация и условия конкурса – в специальном приложении к «ГС» № 5 – 2014 г.