

**Г.А.Гарифуллина,  
аспирант, ГУ-ВШЭ**

## **СОВЕЩАТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ПРИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ – ИНСТИТУТ ДИАЛОГА С БИЗНЕСОМ?**

### **Введение**

Новые институты представляют особый интерес для исследователя. Одно из недавних нововведений в системе исполнительной власти России – совещательные органы при государственных структурах. Деятельность этих структур практически не исследована. При этом общественные и экспертные советы есть при большинстве российских ведомств. Чаще всего в них включаются представители бизнеса. В качестве предварительного исследования был проведен анализ составов совещательных органов при органах исполнительной власти с целью изучения взаимных позиций представителей бизнеса и власти. Полученные выводы были сопоставлены с гипотезами о составе совещательных органов, выведенными из трех теоретических подходов, которые используются в зарубежных исследованиях при изучении подобных структур. Первый трактует совещательные органы как институт продвижения интересов групп. Второй – как институт сбора нужной для государственных органов информации. Третий – как институт, делиберации, или диалога, в рамках которого происходит выработка компромисса.

### **Складывание системы совещательных органов**

В настоящее время совещательные органы существуют на всех уровнях исполнительной власти. Их создание стало частью административной реформы. В Концепции административной реформы на 2006-2010 гг., принятой в октябре 2005 года, отдельным направлением деятельности выделено «повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и общества». В рамках этого направления предлагается повышать информационную открытость органов власти, проводить публичное обсуждение общественно значимых решений, и в частности включать «представителей гражданского общества

в коллегии надзорных органов, рабочие группы, другие структуры по подготовке нормативных правовых актов и иных затрагивающих права и законные интересы граждан и организаций решений органов исполнительной власти», а также создать при органах исполнительной власти общественные советы<sup>1</sup>.

Именно общественные советы стали наиболее распространенной формой вовлечения граждан и их объединений в деятельность исполнительной власти: в период с 2004 по 2009 года общественные советы появились при 47 ведомствах. При этом практически нет общественных советов без представителей бизнеса – исключениями являются совещательные органы при ФМС, ФСБ, Министерстве культуры, Министерстве природных ресурсов, Росжелдоре.

Кроме общественных, при ряде ведомств есть структуры, направленные на взаимодействие с малым и средним бизнесом. Они появились после президентского Указа от 15 мая 2008 года<sup>2</sup> и Постановления Правительства от 13 октября 2008 года. Первый документ предлагал список мероприятий по поддержке малого и среднего бизнеса и снижению административной нагрузки на него. А в соответствии с последовавшим Постановлением Правительства в Положения 26 министерств и ведомств были внесены пункты о содействии развитию малого и среднего предпринимательства в сфере деятельности ведомства<sup>3</sup>. Некоторые из них создали специализированные советы по развитию малого и среднего предпринимательства.

Наконец, ряд ведомств имеет консультативные, координационные, экспертные советы – особенно много их при ФАС. Эти структуры, в отличие от общественных советов, тематические.

---

<sup>1</sup> Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006 — 2010 годах (одобрена распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. N 1789-р) (с изменениями от 9 февраля, 28 марта 2008 г.),

[http://ar.economy.gov.ru/ru/about/el\\_russia/documents/?id20=745&i20=5](http://ar.economy.gov.ru/ru/about/el_russia/documents/?id20=745&i20=5)

<sup>2</sup> Указ Президента Российской Федерации от 15 мая 2008 г. № 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности»

<sup>3</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 13 октября 2008 г. №753 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере развития малого и среднего предпринимательства»

**Таблица 1. Советы по годам и уровням власти (все ведомства, Президент и Правительство)**

	Созданы до 2000 года	До 2005 года	2006 год	2007 год	2008 год	2009 год	2010 год	Нет данных	<b>ИТОГО</b>
Президент	1	6	1	1	8	5	0	0	<b>22</b>
Правительство	3	11	8	8	14	7	1	0	<b>52</b>
Министерства	1	6	9	6	14	19	1	7	<b>63</b>
Службы	1	9	4	7	13	10	2	10	<b>56</b>
Агентства	1	6	3	3	5	12	3	5	<b>38</b>
<b>ИТОГО</b>	<b>7</b>	<b>38</b>	<b>25</b>	<b>25</b>	<b>54</b>	<b>53</b>	<b>7</b>	<b>22</b>	<b>231</b>

### **Опыт и перспективы теоретического осмысления**

Очевидно, что подобные совещательные органы стали значительным элементом системы принятия решений. При этом их место и роль в политической системе России еще не получили достаточного внимания со стороны исследователей. Есть лишь единичные работы, посвященные подобным институтам. Консультативные органы при исполнительной власти упоминаются С.П.Перегудовым как способ построения отношений государства и общества [9]. С аналогичных позиций – как институт общественного участия – оценивают подобные структуры В.Н.Руденко [10] и А.В.Тарасенко [11]. Говоря о трансформации системы отношений бизнеса и власти в России, А.Ю.Зудин указывает на развитие консультативной системы при ведомствах как на фактор перевода отношений сторон в «техническую» плоскость и повышения роли ассоциаций как выразителей интересов бизнеса [8].

Недавняя история системы консультативных органов в России обуславливает отсутствие специальных теорий, которые позволили бы делать выводы о

деятельности этих советов и складывающихся в них отношениях. В политологической традиции стран, где различного рода совещательные советы при власти имеют давнюю историю, сложилось несколько широких подходов к их трактовке. На мой взгляд, можно выделить три основных.

Первый появился в рамках теории групп интересов – его сторонники трактуют совещательные органы как дополнительный канал лоббирования со стороны групп интересов [7] [3]. Второй обращает внимание на выработку и использование специализированной информации в государственных структурах, мотивы чиновников [4], а отдельный блок работ – в рамках административного права – посвящен взаимодействию регулирующих органов и экономических акторов [1]. Наконец, представители третьего подхода концентрируются на особенностях работы совещательных органов с точки зрения делиберативной демократии. Так, Стижн Сμισманс подчеркивает важное отличие совещательных органов от простого лоббирования: в них встречаются конкурирующие группы интересов, которым приходится приспособливать свою позицию, чтобы выработать общее мнение. То есть такой совет может быть площадкой для делиберации [2], основанной на рациональных и технических аргументах, а не торге между интересами групп [6].

Таким образом, в упрощенном виде эти подходы (не взаимоисключающие, но по-разному расставляющие акценты) можно выразить следующим образом. Первый, «лоббистский»: совещательные органы используются группами для продвижения своих частных интересов. Второй, «административный»: совещательные органы – площадка, с помощью которой чиновники получают специализированную информацию от заинтересованных сторон, преодолевая их оппортунистическое поведение и несовершенство информации. Третий, «делиберативный»: в рамках совещательных органов происходят многоступенчатые переговоры, в ходе которых стороны меняют свои начальные позиции в поисках приемлемого для всех решения. Ключевое различие – определение активной и пассивной сторон взаимодействия.

На данном этапе представляется полезным на основе сведений о составе и деятельности совещательных структур при исполнительных органах РФ протестировать данные подходы и определить тот, который наиболее удачно описывает возникающие в них отношения и роль этих структур в политическом процессе.

Была предпринята попытка ответить на два основных вопроса, которые позволят определиться с наиболее адекватным подходом:

1. Что получает бизнес от деятельности этих структур?
2. Что получают от нее чиновники?

Для ответа на эти вопросы были проанализированы данные о составе 139 советов, приведенные на официальных сайтах соответствующих государственных ведомств. В группу «экономических» советов попали 2 из 5 органов при Президенте, 27 из 53 комиссий и советов при Правительстве РФ и совещательные органы при министерствах, службах и агентствах экономической направленности.

### **Общие характеристики советов**

Советы, как правило, достаточно большие, среднее количество участников – 39. Стандартная структура управления совещательного органа предполагает наличие председателя совета, иногда сопредседателей, одного или нескольких заместителей, а также ответственного секретаря. Как правило, все эти позиции занимаются представителями ведомства. Из 101 «экономического» совещательного органа при министерствах и ведомствах, о которых есть информация, данные о структуре доступны у 64, и в 43 случаях все руководство советом представлено чиновниками ведомства.

Информация о советах, находящаяся в открытом доступе на сайте ведомства, ограничена, как правило, нормативными документами (приказ о создании, Положение, состав совета). Достаточно редко можно увидеть протоколы заседаний советов. Большинство из этих органов непубличны, новостей об их деятельности мало.

### **Состав советов по категориям**

В подавляющем большинстве советов присутствует несколько представителей самого ведомства, что вполне понятно. А для значительной части совещательных органов характерно присутствие деятелей других государственных органов: в половине исследованных советов при министерствах и ведомствах представлены другие органы исполнительной власти, комитеты Государственной Думы и Совета Федерации, и даже (по одному случаю) Администрация Президента, Аппарат Правительства, Аппарат Совета Безопасности РФ и Высший Арбитражный суд. Наконец, почти нет советов, где не присутствовали бы представители академических кругов, технические эксперты или деятели НКО. Это же верно для советов при Президенте и Правительстве.

То есть совещательные органы для чиновников являются, в частности, дополнительной возможностью координации деятельности ведомств: в рамках тематической дискуссии встречаются представители различных государственных органов, компетенция которых в конкретной области пересекается. Для представителей бизнеса это также значительное преимущество: они получают возможность в рамках одной структуры общаться с различными государственными органами в благоприятной обстановке.

### **Структура представленности бизнеса: лидеры и отстающие**

Всего в 139 исследованных советах присутствуют 539 компаний (из них 437, или 80% – в единственном совете) и 258 ассоциаций бизнеса (171 или 66% – также только в каком-то одном совете).

В каждой из подгрупп – бизнес-ассоциации и компании – заметна группа «лидеров», которые отделены от основной массы (в Таблице 1 они отмечены зеленым, и виден отрыв от ближайшего «преследователя»), небольшая группа «актива» (те, кто присутствует хотя бы в двух советах) и наименее активное большинство.

В целом, почти половина советов (62) включает представителей межотраслевых ассоциаций – конечно же, в основном эта цифра достигается за счет четырех головных союзов<sup>4</sup>.

**Таблица 2. Лидеры по присутствию в советах в порядке убывания**

<b>БА/Компания</b>	<b>Количество советов</b>
ТПП РФ	39
ОПОРА	35
РСПП	34
Деловая Россия	20
Ассоциация международных автомобильных перевозчиков	7
ОАО "РЖД"	16
Внешэкономбанк	14
Газпром	9

Таким образом, большинство компаний и ассоциаций бизнеса присутствует только в каком-то одном совете. Такая ситуация вызывала бы больше удивления, если бы не факт, обозначенный в предыдущем параграфе: в составах советов широко представлены чиновники других ведомств. То есть можно предположить, что советы создаются для обсуждения вопросов, затрагивающих некую достаточно ограниченную сферу деятельности, в которой действуют конкретные компании и ассоциации, и к обсуждению «подтягиваются» заинтересованные чиновники из других ведомств.

<sup>4</sup> Кроме ТПП, РСПП, Деловой России и ОПОРа в этой категории находятся ассоциации, которые защищают какие-либо интересы бизнеса в целом или многих отраслей: Координационный совет объединений работодателей России, Российская ассоциация развития малого и среднего предпринимательства, Межрегиональная Лига защиты потребительского рынка от поддельной и некачественной продукции и другие

## **Дифференциация членства по уровням власти**

Правительство в большей степени, чем ведомства, предпочитает иметь дело с компаниями – из 22 советов с участием бизнеса в 10 представлены исключительно компании. Конечно, это, как правило, самые крупные и успешные компании и госкорпорации. Что касается ассоциаций бизнеса, то в тех советах при Правительстве и министерствах, где они представлены, в большинстве случаев присутствуют головные союзы (ТПП, РСПП, ОПОРА, «Деловая Россия»). При службах и агентствах, напротив, более половины советов чисто «отраслевые» (из 34 советов при службах, где присутствуют ассоциации бизнеса, в 15 представлены только отраслевые союзы, для агентств это 10 из 18).

Таким образом, крупные компании и головные союзы склонны сотрудничать с теми органами исполнительной власти, которые находятся выше в иерархии, а на уровне служб и агентств на первый план выходят отраслевые ассоциации и менее крупные компании. Кроме того, головные союзы практически всегда присутствуют в составе совета одновременно с отраслевыми – их участие, по-видимому, призвано уравновесить разногласия между компаниями и отдельными отраслевыми ассоциациями, представить консолидированную позицию.

Широкая вовлеченность головных союзов и межотраслевых ассоциаций, вместе с распространенностью компаний и ассоциаций, входящих в единственный совет, позволяет предположить, что советы позволяют чиновникам получать одновременно консолидированное мнение бизнеса и оперативные данные от компаний и небольших ассоциаций. Значение последних в консультативной системе может состоять в способности предоставлять оперативную информацию о проблемах и предпочтениях ограниченного числа экономических акторов, а также данные, полученные в ходе повседневной деятельности компаний. Основным ресурс отдельных компаний и небольших ассоциаций – мнение, основанное на



практическом опыте. Разнообразие получаемой информации дополняется мнениями ученых или представителей НКО.

### **Отраслевая дифференциация**

Что касается отдельных отраслей<sup>5</sup>, то самыми «представленными» оказались – отчасти из-за особенностей использованной отраслевой классификации – финансовые посредники (сюда относятся управляющие компании многоотраслевых холдинговых структур - такие, как Базовый элемент и АФК «Система», банки и инвестиционные фонды): представители отрасли есть в 45 советах. Второе место делят «прочие услуги» (широкая категория, включающая консалтинговые и юридические фирмы, услуги проектирования и оценки) и сухопутный транспорт – по 29 советов. На третьем месте – энергетика (25 советов). На один меньше у вспомогательной и дополнительной транспортной деятельности (порты, аэропорты и т.д.). В 21 совете присутствуют представители нефте- и газодобычи.

В целом, достаточно ожидаемо преобладают представители отраслей, связанных с инфраструктурой. Интересны другие характеристики лидеров: в этих отраслях, как правило, много ассоциаций<sup>6</sup> (и соответственно, относительный вес и ресурсная обеспеченность каждой ниже), а компании и ассоциации входят в советы практически на всех уровнях исполнительной власти. То есть продвижение мнения отрасли достигается за счет распыленности ее усилий, а не выделения компании или ассоциации-лидера.

---

<sup>5</sup> Для анализа представленности конкретных отраслей в составе совещательных органов была составлена сводная база данных, содержащая данные о советах и присутствующих в них ассоциациях бизнеса и компаниях. Не включались в базу научно-исследовательские и образовательные учреждения, а также СМИ. Кроме того, были исключены ФГУПы – так как они зависят от бюджета, не владеют имуществом и редко получают прибыль, что сильно отличает их от бизнеса в обычном понимании (конечно, подавляющее большинство ФГУПов, кроме того, подпадает под одну из вышеобозначенных категорий). Каждой компании и ассоциации был присвоен отраслевой код по ОКВЭД (межотраслевые ассоциации и головные союзы получили код 0).

<sup>6</sup> Этот вывод иллюстрируется сравнением показателей вовлеченности отрасли в советы (количество советов, в которых присутствуют представители отрасли) и количества ассоциаций в ней. Коэффициент корреляции Пирсона для этих переменных – 0,683 (уровень значимости 0,01).

Ниже приведены предполагаемые характеристики членства советов, связанные с каждым из выделенных теоретических подходов к анализу деятельности совещательных органов при государственных институтах.

**Таблица 3. Теоретические подходы: предположения по особенностям состава**

Подход	Особенности членства
«лоббистский»	<ul style="list-style-type: none"> <li>• «Захват» советов бизнесом (состав и руководство)</li> </ul>
«делиберативный»	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Относительная гомогенность состава (облегчает обсуждение и поиск компромисса на основе рациональных доводов, а не интересов)</li> <li>• Ограниченное число членов (облегчает делиберацию)</li> <li>• Присутствие ответственных чиновников соответствующего ведомства (они также участвуют в обсуждении, в ходе которого позиции взаимно приспособляются)</li> </ul>
«административный»	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Высокая степень гетерогенности состава (используется чиновниками для получения объективной картины путем совмещения множества разнонаправленных мнений)</li> </ul>

По результатам вышеприведенного обзора особенностей членства в совещательных органах при российских органах исполнительной власти можно сделать следующие выводы. Нет оснований говорить о «захвате» советов представителями бизнеса по той причине, что кроме предпринимателей в их составе обычно присутствуют сотрудники государственных ведомств, ученые, технические специалисты и т.д. Кроме того, по данным о руководстве советов, возглавляют их чаще всего чиновники, что окончательно не позволяет принять «лоббистский» подход. Чиновники соответствующего ведомства присутствуют в

большинстве советов, но составы достаточно гетерогенны, а среднее количество участников советов довольно велико. Эти доводы заставляют отказаться от трактовки рассмотренных совещательных структур как институтов делиберации. В пользу оставшегося, «административного» подхода, говорит также, как ни странно, закрытость этих органов и ограниченность информации об их деятельности. Как особо отмечает американский исследователь Кари Кольянезе, открытость и прозрачность деятельности совещательных органов лишает чиновников возможности использовать избирательные стимулы для получения от бизнеса необходимой регулятору информации [1, р.319].

## **Заключение**

Для дальнейшего исследования деятельности совещательных органов при органах исполнительной власти РФ наиболее адекватной будет их трактовка в качестве источника значимой для чиновников информации. Последние, судя по имеющимся данным, принимают самое активное участие в деятельности этих органов. Более определенные выводы относительно того, насколько равноправны участники подобных советов, и действительно ли иницилирующей стороной коммуникаций являются представители государственных органов, можно будет сделать на основе детального исследования деятельности конкретного совета. Особый интерес представляют процедуры принятия решения (в частности, принимаются ли они большинством голосов, консенсусом или единоличным руководителем совета).

## Использованная литература

1. Coglianese, Cary, Richard Zeckhauser, and Edward Parson. Seeking Truth for Power: Informational Strategy and Regulatory Policymaking // MINNESOTA LAW REVIEW, №89 (2004);
2. Gambetta, Diego. “Claro!”: An Essay on Discursive Mechanismo// Elster, Jon (ed.). Deliberative democracy. - Cambridge University Press, 1998. -282 pp.;
3. Keiser, Norman F. Public Responsibility and Federal Advisory Groups: A Case Study //The Western Political Quarterly, Vol. 11, No. 2 (Jun., 1958), pp. 251-264;
4. Reenock, Christopher M. and Brian J. Gerber. Political Insulation, Information Exchange, and Interest Group Access to the Bureaucracy//Journal of Public Administration Research and Theory Advance Access 18.3 (2007): 415-440;
5. Sabatier, Paul. The Acquisition and Utilization of Technical Information by Administrative Agencies//Administrative Science Quarterly, Vol. 23, No. 3 (Sep., 1978), pp. 396-417;
6. Smismans, Stijn. Representation through interest communities: the case of the tripartite Advisory Committee for Safety, Hygiene and Health Protection at Work // Sabine Saurugger and Bastien Irondelle (eds) (2003) Les modes de representation dans l’Union europeenne, Paris, L’Harmattan;
7. van Schendelen, Rinus. The In-Sourced Experts //The Unseen Hand – Unelected EU Legislators, ed. by Van Schendelen and Roger Scully, London, 2003;
8. Зудин А.Ю. Ассоциации бизнеса и государство: Что изменилось?, <http://opes.hse.ru/data/2010/03/15/1233446158/Zudin-Doklad-11-03.pdf>;
9. Перегудов С.П. Гражданское общество как субъект публичной политики, <http://www.politstudies.ru/fulltext/2006/2/11.htm>;
10. Руденко В. Н. Консультативные общественные советы: особенности организации и деятельности // Политэкс. 2006. Т. 2. № 3. С. 143–155;
11. Тарасенко А.В. Роль совещательных органов в политических системах со слабым парламентом // Политэкс. 2006. Т. 2. № 3. – стр. 88-99.