

Keywords: political mobilization resources; religious organizations; political mobilization; Protestant communities; civil religion; the Orthodox Church of Ukraine.

UDC 329.3(73)329.3(477)

*Статья поступила
в редакцию 21.05. 2019 г.*

Е. Л. МОРДОСЕВИЧ

КОНСУЛЬТАТИВНО-СОВЕЩАТЕЛЬНЫЕ СТРУКТУРЫ ПРИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНАХ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Построение государственно-частного диалога зависит от инструментов взаимодействия. Доступные, прозрачные и эффективные инструменты повышают уровень доверия бизнеса к ним. В статье описано развитие совещательных структур и текущее положение дел.

Ключевые слова: государственно-частный диалог; доверие; государственный орган; консультативный орган; инструменты взаимодействия; бизнес-союз.

УДК 321.022

Важной составляющей взаимодействия бизнеса и государства являются вопросы формирования и функционирования инструментария этого процесса.

Во-первых, как показывают результаты международных исследований, уровень развития диалога бизнеса и государства находится в прямой зависимости от эффективности инструментов и механизмов. Это подтверждается рекомендациями The PPD Handbook a toolkit for business environment reformers, разработанными Всемирным банком: инструментарий формирует и определяет степень институционализации диалога между бизнесом и государством [1].

Во-вторых, от доступности, прозрачности и эффективности инструментария диалога зависит спрос на легальные инструменты взаимодействия. Таким образом, эффективность и доступность инструментария определяет способность легальной системы взаимодействия конкурировать с неформализованными и коррупционными практиками коммуникации бизнеса и государства.

В-третьих, инструментарий и механизмы государственно-частного взаимодействия формируют уровень доверия его участников как к самому процессу, так и друг к другу. Согласно рекомендациям Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) именно доверие, основанное на компетен-

Евгений Леонидович МОРДОСЕВИЧ (mardasevich@gmail.com), аспирант кафедры политологии Белорусского государственного экономического университета (г. Минск, Беларусь).

ции и ценностях субъектов, вступающих в процесс взаимодействия, является базисом для успешной государственной политики в различных сферах [2].

Развитая система инструментов является залогом эффективного государственно-частного диалога. Особое значение этот фактор имеет в странах, формирующих национальную систему взаимодействия в духе корпоративистской традиции, к которым также относится Беларусь. Объясняется это специфическими чертами данной системы взаимодействия:

- наличие сформированных сильных институционализированных групп интересов;

- среди субъектов взаимодействия государства и бизнеса только бизнес-ассоциации (союзы) имеют возможность влиять на процесс принятия политических решений;

- государство является ключевым субъектом, обеспечивающим выработку правил игры и контролирующим их соблюдение.

Основные черты корпоративизма были отражены в работах Фридриха Шмиттера. Он определил корпоративистскую систему как «особого типа участие больших организованных групп в выработке государственной политики, по преимуществу в области экономики, отличающейся высоким уровнем межгрупповой кооперации» [3].

Соответственно присутствие таких факторов, как иерархия коммуникационных каналов, наличие организаций-посредников между бизнесом и государством, преобладание коллективных интересов сообщества над частными, определяет необходимость развитой структуры механизмов и инструментов. Именно эта структура способствует эффективной коммуникации различных элементов системы взаимодействия.

Одним из важнейших инструментов этой системы является институт-медиатор. Он реализует функцию согласования интересов и позиций субъектов взаимодействия на различных уровнях. В качестве примеров таких институтов можно привести бизнес-союзы и консультативно-совещательные органы, функционирующие при органах государственной власти.

Помимо согласования интересов бизнес-сообщества и коммуникации с органами государственной власти институты-медиаторы выполняют функции инструмента обратной связи. Эти организации являются для государства поставщиком информации о наличии проблем и необходимости корректировок политики государства в сфере предпринимательства. В своем исследовании, посвященном анализу взаимосвязи экономического развития и деятельности ассоциаций, Р. Донер и Б. Шнайдер определили, что в качестве инструмента обратной связи институты-медиаторы выполняют две роли: *market-supporting organization* — организация, поддерживающая рынок, а также *market-supplementing institution* [4]. В последнем случае помимо предоставления информации о состоянии отрасли они осуществляют разработку экспертизы, новых стандартов ведения бизнеса, обеспечивают координацию субъектов отрасли.

Институты-медиаторы являются важным элементом политической системы, осуществляющим агрегацию и артикуляцию интересов. Однако роль и задачи ассоциаций, бизнес-союзов и консультативно-совещательных органов различаются по ряду факторов. Бизнес-союзы в качестве института-медиатора выступают лишь на уровне бизнес-сообщества, согласовывая интересы и позиции частных компаний, координируя и компилируя их для представления обобщенного мнения перед государством. С целью же согласования позиций и интересов власти и бизнеса в большинстве стран корпоративистской систе-

мы создаются специализированные площадки: советы или консультативные комитеты (консультативно-совещательные структуры — КСС).

В Республике Беларусь сложилась разветвленная система консультативно-совещательных органов. Однако наряду с разнообразием существующих КСС наблюдается размытость функционала и целевой направленности этих структур. В результате достаточно сложно провести функциональное разграничение и определить «зоны ответственности» каждого вида КСС. Во многом такая ситуация объясняется неточными формулировками целей и задач их деятельности. К примеру, одной из наиболее распространенных задач консультативно-совещательных органов в Беларуси является выработка рекомендаций, обсуждение, координация деятельности субъектов по вопросам социально-экономической политики.

Выделить консультативно-совещательные органы, которые включены в процесс взаимодействия бизнеса с государственными структурами, можно лишь по одному фактору — вхождению в состав этих организаций представителей бизнес-сообщества.

Существуют три вида консультативно-совещательных органов:
советы при высших органах государственного управления;
комиссии при Совете Министров Республики Беларусь;
общественно-консультативные советы (далее — ОКС) при министерствах и государственных комитетах.

Периодизацию работы консультативно-совещательных структур в Республике Беларусь можно начать с середины 1990-х гг. Именно в этот период замечена активная деятельность по их формированию.

Одними из первых официальных консультативно-совещательных структур, предусматривающих участие бизнеса, можно считать Президентский совет и Совет руководителей местных органов исполнительной власти при Президенте Республики Беларусь, которые были созданы в 1996 г. Целью этих советов являлось совершенствование и организация деятельности Президента Республики Беларусь как Главы государства и повышение эффективности работы его Администрации. Де-юре советы функционируют и сегодня, так как Указ Президента Республики Беларусь от 12 февраля 1996 г. № 63 «Об утверждении положения о Президентском совете и положения о совете руководителей местных органов исполнительной власти при Президенте Республики Беларусь» продолжает действовать.

Основной задачей Президентского совета является разработка предложений по формированию и реализации внутренней и внешней политики Республики Беларусь, совершенствованию механизмов осуществления стратегии общенационального развития Республики Беларусь, повышению эффективности деятельности органов исполнительной власти. Полномочия совета достаточно широки. Что же касается состава совета, то информация отсутствует. Следовательно, судить о возможности участия представителей бизнес-сообщества в этом совете можно лишь по тексту Указа № 63: членами данного совета могут быть видные ученые, авторитетные общественные деятели, руководители политических партий и движений, общественных и религиозных объединений.

В исполнительной вертикали власти первый КСС был создан 5 апреля 1996 г. — Межведомственный совет по защите прав потребителей. Целью данного совета являлась координация действий государственных органов и общественных объединений Республики Беларусь по вопросам защиты прав потребителей. В составе совета принимал участие Королев Геннадий Виталье-

вич — исполнительный директор Белорусского союза налогоплательщиков. Постановление действует, но положение и состав совета утратили силу.

В 1999 г. в Беларуси был создан Национальный совет по трудовым и социальным вопросам. В основные задачи этого совета входят разработка и проведение согласованной социально-экономической политики, направленной на защиту трудовых прав, экономических и социальных интересов работников, повышение уровня жизни населения, обеспечение конструктивного сотрудничества, координация деятельности таких советов на отраслевом и местном уровнях. В настоящее время за организацию работы Национального совета ответственно Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь. На официальном сайте Министерства можно найти информацию о совете и его заседаниях. Совет должен созываться не реже одного раза в квартал, по информации официального сайта Минтруда заседания совета проходят реже (раз в полугодие). В состав совета входят по одиннадцать представителей от каждой стороны (Правительство, республиканские объединения нанимателей, профсоюзы). Решения совета, принятые в рамках его полномочий, реализуются сторонами посредством издания соответствующих нормативных правовых актов.

Важным этапом в создании системы консультативно-совещательных органов в Беларуси стало создание Совета по развитию предпринимательства в 1999 г. Совет был организован для выработки рекомендаций по развитию и комплексной государственной поддержке субъектов хозяйствования негосударственной формы собственности в целях структурной перестройки экономики, формирования конкурентных отношений и координации деятельности общественных объединений предпринимателей. После расширения полномочий в 2017 г. к его компетенциям также относятся:

- рассмотрение и согласование проектов нормативных правовых актов, оказывающих влияние на порядок и условия осуществления предпринимательской деятельности;

- внесение предложений по совершенствованию законодательства в Министерство экономики и Правительство (обязательны для рассмотрения).

Следующим важным этапом в развитии института КСС является процесс создания общественно-консультативных советов. Важную роль в продвижении идеи создания таких советов сыграло бизнес-сообщество. В Национальной платформе бизнеса Беларуси-2008 содержались требования по введению обязательной общественной экспертизы нормативных правовых актов объединениями предпринимателей, расширению практики публичных обсуждений законопроектов совместно с бизнес-ассоциациями. Благодаря деятельности бизнес-сообщества эти требования нашли отражение в Директиве Президента Республики Беларусь от 31 декабря 2010 г. № 4 «О развитии предпринимательской инициативы и стимулировании деловой активности в Республике Беларусь».

Этот документ обязал государственные органы ввести в практику общественное обсуждение проектов нормативных актов, которые могут оказать существенное влияние на условия осуществления предпринимательской деятельности. Документом было предусмотрено создание при государственных органах общественно-консультативных и (или) экспертных советов с участием представителей субъектов предпринимательской деятельности, их объединений (союзов, ассоциаций).

Согласно законодательству ОКС должны быть созданы при всех министерствах и комитетах, облисполкомах, Минском горисполкоме. ОКС являются

совещательным органом при ведомстве. Основная цель этих советов — обсуждение проектов нормативных правовых актов, которые могут оказывать существенное влияние на условия предпринимательской деятельности, проблемных вопросов, возникающих у юридических и физических лиц в ходе осуществления предпринимательской деятельности. Решения ОКС носят рекомендательный характер для государственного органа, при котором он создан.

Система консультативно-совещательных структур, включенных в государственно-частный диалог, характеризуется как разнообразием советов и комиссий, так и функциональной нечеткостью каждого из вида советов. Следовательно, можно отметить существование проблемы дублирования целей, задач и функционала среди КСС. Подтверждением этому являются результаты анализа положений трех видов консультативно-совещательных структур: национального совета, межведомственного совета и общественно-консультативного совета.

В целях и задачах советов не наблюдается значительных расхождений. Указанные цели, задачи и функции так или иначе связаны с взаимодействием участников советов по вопросам подготовки и/или обсуждения проектов НПА. Наиболее существенное отличие наблюдается в силе решений Национального совета по трудовым и социальным вопросам: они реализуются посредством издания НПА. Решения же остальных советов носят рекомендательный характер.

Для оценки уровня представительства в КСС в качестве примера был проведен анализ состава существующих общественно-консультативных советов. Выбор ОКС обусловлен активной ролью, которую выполняют эти структуры в процессе формирования государственных решений и в государственно-частном диалоге, их направленностью на участие бизнеса, а также доступностью информации о составе этих структур.

Источником информации являлись официальные сайты государственных органов. Согласно требованию типового положения об ОКС государственный орган обязан размещать информацию о совете на официальном сайте в сети Интернет. Однако не все государственные органы соблюдают это требование — 10 ОКС не были проанализированы по причине отсутствия информации на сайте. Кроме того, в ряде случаев возникают сложности с поиском информации на сайте ведомства о работе ОКС (Минфин, Минлесхоз, Минпром, Минприроды, Минсельхозпрод).

В результате анализа составов общественно-консультативных советов были получены данные о количественном составе ОКС, среднем и медианном показателях субъектного представительства. Также выделены ОКС с наименьшим и наибольшим представительством каждой из групп: представители государства, представители государственных компаний, представители бизнеса, представители бизнес-союзов и ассоциаций, а также иные специалисты.

Общественно-консультативные советы при Республиканских органах государственного управления [5]:

Общие количественные данные:

информация об ОКС присутствует на 28 сайтах государственных органов; в существующих ОКС среди бизнес-союзов наиболее представлено (в 13 ОКС) Республиканское общественное объединение «Белорусская научно-промышленная ассоциация» (РОО «БНПА»);

общее количество участников ОКС составило 679 человек (из них 227 госслужащих, 95 представителей частного бизнеса, 114 представителей госу-

дарственных коммерческих предприятий, 162 представителя бизнес-объединений, 82 представителя иных субъектов);

наименьший по составу ОКС в концерне «Белнефтехим» — 12 человек; наибольший состав у Минспорта — 76 человек;

в Минфине функционируют два ОКС: по вопросам страхования и развития рынка ценных бумаг.

Среднее значение:

среднее количество участников в одном ОКС — 24 человека (из них в среднем в ОКС участвует: 8 госслужащих, 3 бизнесмена, 4 представителя государственных коммерческих предприятий, 6 представителей бизнес-союзов, 3 представителя иных субъектов);

наиболее приближены к среднему значению (по общей численности) ОКС Минтруда и МАРТа.

Медианное значение:

медианное значение представителей бизнеса составляет — 1,5 человека; медианное значение представителей бизнес-союзов составляет — 6 человек; медианное значение представителей государственных служащих — 8 человек;

медианное значение представителей государственных коммерческих предприятий — 3 человека;

медианное значение «иные» — 1 человек.

Наибольшее значение (в процентном соотношении):

наибольшее представительство бизнеса — Минсельхозпрод — 47,05 %; наибольшее представительство бизнес-союзов и ассоциаций — Госкомимущество — 53,84 %;

наибольшее представительство государственных служащих — Беллесбумпром — 68,75 %;

наибольшее представительство государственных коммерческих предприятий — Госкомвоенпром — 60 %;

наибольшее представительство «иные» — МВД — 64,7 %.

Наименьшее значение (в процентном соотношении):

наименьшее представительство бизнеса — Минтруда и соцзащиты — 4,16 %;

наименьшее представительство бизнес-союзов и ассоциаций — концерн «Беллегпром» — 5,71 %;

наименьшее представительство государственных служащих — концерн «Беллегпром» — 17,64 %;

наименьшее представительство государственных коммерческих предприятий — Минжилкомхоз и Госстандарт — по 5 %;

наименьшее представительство «иные» — Минжилкомхоз, Министерство энергетики, Госстандарт — по 5 %.

Анализ исходных данных показал, что, во-первых, наблюдается значительная разбежка количества членов в составе ОКС в зависимости от ведомства, при котором он создан.

Во-вторых, при детальном рассмотрении составов возникает вопрос об управляемости ОКС Минспорта, учитывая большое количество членов (76 человек), а также полноценность представленности интересов отрасли в ОКС Белнефтехима (12 человек).

В-третьих, обращает на себя внимание небольшое количество представителей бизнеса среди всех членов ОКС (95 человек).

В-четвертых, наиболее широко в ОКС представлены госслужащие — (227 человек), наименьшее представительство у «иных участников», которые, как правило, привлекаются в качестве экспертов (82 человека).

Иная ситуация наблюдается в ОКС, которые функционируют при облисполкомах. Основное отличие — представительство бизнеса и бизнес-союзов. Если у республиканских органов при медианном сравнении значений государственный блок преобладает, то в областях наблюдается обратная ситуация. При этом уровень представительства бизнеса выше, чем уровень представительства бизнес-союзов и ассоциаций.

Общее количество участников ОКС (облисполкомы, Минский горисполком) составило 162 человека (из них 43 госслужащих, 81 представитель частного бизнеса, 5 представителей государственных коммерческих предприятий, 20 представителей бизнес-союзов, иные — 13 человек).

Медианное значение состава ОКС при органах местного управления:

медианное значение представителей бизнеса — 12 человек;

медианное значение представителей бизнес-союзов — 2 человека;

медианное значение государственных служащих — 5 человек;

медианное значение представителей государственных коммерческих предприятий — 1 человек;

медианное значение представителей «иные» — 2 человека.

Анализ Status Quo также выявил следующие проблемы:

сложная маршрутизация взаимодействия бизнеса и государства посредством консультативно-совещательных структур. Не обладая специализированными знаниями, сложно установить, к какому именно виду КСС необходимо обратиться бизнесу для коммуникации с государственными структурами;

ряд государственных структур (Беллесбумпром и Белнефтехим) не выполняют требования законодательства, регламентирующего порядок деятельности ОКС, касающиеся состава, структуры и публичности деятельности (все ОКС, информация о которых не представлена на сайтах ведомств). При этом наблюдается небольшая положительная динамика в части открытости [6];

наблюдается неравномерное распределение уровня представительства бизнеса и бизнес-союзов по отраслям;

среди более чем 200 зарегистрированных в Республике Беларусь ассоциаций и бизнес-союзов только 15 представлены в ОКС. Кроме того, наблюдается дублирование участия одного и того же союза в различных общественно-консультативных структурах. Помимо этого, в ряде случаев (Госкомимущество) в состав одного ОКС включены несколько представителей от одной организации бизнес-сообщества;

можно отметить преобладание государства в составе ОКС;

высокий уровень представительства бизнеса в областных ОКС на фоне низкого уровня участия бизнес-союзов возможно объясняется невысокой активностью локальных организаций бизнес-сообщества в областях.

Литература и электронные публикации в Интернете

1. The Public-private dialogue Handbook: A Toolkit For Business Environment Reformers [Electronic resource] // The World Bank Group, Small and Medium Enterprise Department. — Mode of access: <http://www.publicprivatedialogue.org/tools/PPDhandbook.pdf>. — Date of access: 20.11.2018.

2. Trust and Public Policy How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust [Electronic resource] // OECD, OECD Public Governance Reviews. — Mode of access:

<http://www.oecd.org/governance/trust-and-public-policy-9789264268920-en.htm>. — Date of access: 20.11.2018.

3. *Schmitter, P. C.* Still the Century of Corporatism? / P. C. Schmitter // *The Review of Politics*. — 1974. — Vol. 36, N 1. — P. 85–131.

4. *Doner, R.* Business Associations and Economic Development: Why Some Associations Contribute More Than Others / R. Doner, B. Ross // *Business and Politics*. — 2000. — Vol. 2, N 3. — P. 261–288.

5. Консультативно-совещательные структуры в Республике Беларусь: как бизнесу и государству услышать друг друга? [Электронный ресурс] // *Либеральный клуб*. — Режим доступа: <http://liberalclub.biz/wp-content/issledovaniya/KCC%2026.10.2018.pdf>. — Дата доступа: 20.11.2018.

6. *Мордосевич, Е. Л.* Становление и развитие Общественно-консультативных советов в Республике Беларусь / Е. Л. Мордосевич // *Вести Ин-та предпринимат. деятельности*. — 2017. — № 2 (17). — С. 80–89.

Mordosevich, E. L. Stanovlenie i razvitie Obshchestvenno-konsul'tativnykh sovetov v Respublike Belarus' [Formation and development of the Public advisory boards in Republic of Belarus] / E. L. Mordosevich // *Vesti In-ta predprinimat. deyatel'nosti*. — 2017. — N 2 (17). — P. 80–89.

EVGENIY MORDOSEVICH

CONSULTATIVE AND ADVISORY STRUCTURES OF STATE BODIES OF THE REPUBLIC OF BELARUS

Author affiliation. *Evgeniy MORDOSEVICH* (mardasevich@gmail.com), *Belarus State Economic University (Minsk, Belarus)*.

Absract. Holding a public-private dialogue depends on the interaction tools. Accessible, transparent and efficient tools boost business trust in them. The article describes the development of deliberative bodies and the current state of affairs.

Keywords: public-private dialogue; trust; government agency; advisory body; interaction tools; business union.

UDC 321.022

*Статья поступила
в редакцию 04.02. 2019 г.*