АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО, ФИНАНСОВОЕ ПРАВО, ИНФОРМАЦИОННОЕ ПРАВО

НЕЗАВИСИМЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ СОВЕТЫ В УПРАВЛЕНИИ ЭКОНОМИКОЙ

ШОХИН Сергей Олегович, профессор кафедры административного и финансового права международно-правового факультета Московского государственного института международных отношений (Университета) Министерства иностранных дел Российской Федерации, доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации, академик РАЕН
119454, Россия, г. Москва, просп. Вернадского, 76
E-mail: doctorsos07@rambler.ru

КУДРЯШОВА Екатерина Валерьевна, старший научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук
117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34
E-mail: Ev_kudryashova@inbox.ru

Статья посвящена проблеме экономической экспертизы принимаемых на государственном уровне решений по управлению экономикой, а также экономического прогнозирования, моделирования и планирования. Во многих государствах созданы специальные независимые органы, которые занимаются сбором и обработкой экономических данных, экономической экспертизой законопроектов, прогнозированием, разработкой сценариев, сопровождением стратегического планирования экономики и т. д. Как ни странно, в основном эти органы напоминают Госплан СССР, который, возможно, был первым таким независимым органом.

С переходом к стратегическому планированию потребность в экономическом прогнозировании и оценке принимаемых решений серьезно возросла, а значит, деятельность независимых экономических советов приобрела важное значение.

Авторами рассматриваются примеры США (Бюджетное управление), Канады (Парламентский инспектор по бюджету и его аппарат), Голландии (бюро планирования), Италии (Национальный совет экономики и труда). Все эти органы действуют на основе либо отдельного закона, где установлены гарантии их независимости и непрерывного функционирования, либо конституции. Приводятся также данные о создании специальных независимых органов по финансовому прогнозированию и планированию в государствах по всему миру.

В статье обращается внимание на проблему обмена информацией и аналитическими материалами между независимыми экономическими советами в рамках региональной экономической интеграции. В Европейском Союзе создана ассоциация, которая является площадкой для обмена информацией и координации деятельности независимых советов. Очевидно, этот опыт полезен для Евразийского экономического союза.

Ключевые слова: экономическая экспертиза, управление экономикой, стратегическое планирование, Европейский Союз, Евразийский экономический союз.

INDEPENDENT ECONOMIC COUNCILS IN ECONOMIC GOVERNANCE

S. O. SHOKHIN, professor at the Department of administrative and financial law of the Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, doctor of legal sciences, honored lawyer of the Russian Federation
76, Vernadsky ave., Moscow, Russia, 119454
E-mail: doctorsos07@rambler.ru

E. V. KUDRYASHOVA, senior research fellow of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, candidate of legal sciences
34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218
E-mail: Ev_kudryashova@inbox.ru

The article is devoted to the problem of economy survey for the state level decisions on the economy governance and expert support for the economy prognoses, models and planning. In many states there are special independent institutions, which are in charge for collection and analysis of economic data, economy expertise of draft laws, prognoses, elaboration of scenarios, strategic planning support etc. Ironically most of those institutions resemble the Gosplan of the USSR, which is, probably, one of the first institutions of this kind.

With the transfer to the strategic planning the need for economic prognoses seriously increased. Therefore the activity of such independent economic councils became more significant.

The article provides examples from the USA (Congressional Budget office), Canada (Parliamentary Budget Officer), Holland (Dutch planning Bureaus), Italy (National Council of economy and labor). All these institutions are based on the provisions of a special law, which guarantees their independence and coherent work, or even on the provisions of the Constitution.

The article draws attention to the problem of the information exchange and analytical reports between independent economic councils in the framework of regional economic integration. The platform for the information exchange and coordination in the European Union is the Association of independent fiscal institutions.

An Association has been established in the European Union, which is a platform for the information exchange and coordination of the independent councils' activities. Obviously, this experience is useful for the Eurasian economic Union.

Keywords: economic expertise, economic governance, strategic planning, European Union, Eurasian Economic Union.

DOI: 10.12737/art.2018.3.14

С 60-х годов XX в. в мире стала наблюдаться тенденция к активизации роли государств в экономике. С ускорением научно-технического прогресса, а вместе с ним и изменений в социальной жизни государственные органы стали нуждаться в экономических прогнозах и оценке последствий принятия тех или иных решений. В разных государствах стали создаваться независимые экспертные учреждения для обеспечения управления экономикой¹. С переходом к стратегическому планированию, которое построено на основе принятия решений «из будущего в настоящее» и направлено на управление рисками, новое значение приобретает организованный сбор данных и аналитическая работа экспертных советов.

Экспертные организации в разных правовых порядках по всему миру, как ни странно, по сути своей напоминают Госплан СССР, который, наверное, был первым экспертным учреждением подобного рода. Как отмечается в публикациях, Госплан фактически обладал независимым статусом. «У каждого был свой интерес, даже у такого, кажется макроэкономического министерства, как Минфин СССР. Он отвечал за сбалансированность госбюджета, и его лоббистским интересом была его бездефицитность. И только одно ведомство не имело своего собственного интереса — Госплан СССР, интерес которого был национальным интересом»². Госплан имел значительную научную базу. «Разработка планов опиралась на научную базу, глубина которой зависела от горизонта планирования: для разработки основного рабочего плана на текущий год были созданы Методические указания (Госплан СССР, 1974), которые периодически переиздавались; варианты для пятилетних планов опирались на результаты научных исследований, выполняемых научно-исследовательскими институтами при Госплане СССР; для обоснования долгосрочных планов были организованы масштабные исследования с привлечением институтов Академии наук СССР и

НИИ, входивших в состав министерств и ведомств (так называемая отраслевая наука)»³.

Когда Госплан прекратил свою деятельность в полном объеме (в 1990-х гг. сохранились только функции Главного вычислительного центра Госплана СССР) и свернулась работа отраслевой науки, образовался вакуум. Представительный орган власти постперестроечной России оказался в затруднительном положении, не имея никаких организационно-правовых возможностей получить объективную и независимую оценку принимаемых решений⁴. Требовалось оценить эффективность реализации законов, касающихся всех или отдельных сторон социально-экономической жизни общества, оптимизировать соотношение расходов государства на различные потребности со сроками их окупаемости⁵. Провести анализ социально-экономических, экологических и других последствий введения в действие тех или иных законопроектов было затруднительно.

«Экономическую экспертизу законопроектов целесообразно осуществлять прежде всего на первых стадиях подготовки и рассмотрения законопроектов. Она должна проводиться по всем без исключения законопроектам, касающимся федерального бюджета, бюджетного, валютного, финансового, налогового, таможенного регулирования, регулирования деятельности банковской и денежно-кредитной системы, формирования основных направлений социально-экономической политики государства и внешнеэкономической деятельности». Российским законодателям в начале 2000-х гг. пришлось использовать разрозненные наработки по проблемам организации комплексной экспертизы в аппаратах Государственной Думы и Совета Безопасности РФ, в ряде мини-

³ Косов В. В. О планировании социального и экономического развития России — платформа для консолидации общества. Выводы из опыта Госплана СССР // Экономическая наука современной России. 2013. № 3. С. 101—121.

⁴ См.: Аналитический вестник Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Вып. 21: Экспертное сопровождение проектов федеральных законов: состояние, проблемы и возможные пути решения. Серия «Экономическая политика». М., 2004. С. 3.

⁵ См.: Кудряшова Е. В. Принцип плановости финансовой деятельности государства: монография. М., 2011.

¹ См.: Шапкова А. В. Понятие механизма государственного управления. Высшие и центральные органы публичной администрации в Испании // Юрист. 1999. № 4. С. 6—12.

² Иванов Е. А. Госплан СССР: Попытка воплотить в жизнь великую мечту // Экономическая наука современной России. 2010. № 4. С. 115—130.

стерств и ведомств⁶, Центре экономической конъюнктуры при Правительстве РФ, Институте экономики РАН, организациях РАО «ЕЭС России» и ОАО «Газпром», ряде научных центров. Все эти наработки не имели и отчасти до сих пор не имеют системного характера. Значительно различаются сами подходы к содержанию и методике экспертизы.

Экономическая и другие экспертизы проектов законов в условиях реформирования экономики, выбора путей преодоления экономического кризиса⁷ были особенно актуальны. Можно сказать, что от отсутствия полноценной экспертной поддержки пострадали концепции правового регулирования и в итоге законодательное регулирование экономики в общем.

Больше всего отсутствие независимых органов экономической экспертизы сказалось на финансовом законодательстве⁸. Усугубилась так называемая технократическая тенденция, суть которой состоит в фактическом уменьшении роли парламента и расширении полномочий исполнительной власти. Для возрастания роли исполнительной власти в подготовке бюджета есть объективные причины: наличие только у нее достаточной информации; наличие только у нее достаточного технического аппарата для того, чтобы провести прогнозирование; ответственность исполнительной власти за исполнение закона о бюджете⁹.

Фактический «перекос» полномочий в экономической и особенно в финансовой сферах в сторону исполнительной власти признан во многих государствах. Для восстановления баланса разделения властей создается независимый орган, который обладает информацией и техническим аппаратом, чтобы дать объективную оценку предложениям исполнительной власти и обеспечить деятельность представительной власти, а также дать необходимую информацию гражданскому обществу¹⁰.

В зарубежной практике аналогичные Госплану в части экспертизы и аналитической работы органы никогда не прекращали свою деятельность. Непрерывность их работы и целостность данных анали-

тических разработок за длительный период времени не ставились под угрозу даже в периоды политической нестабильности.

В США экспертным учреждением, обеспечивающим управление экономикой и финансами, является Бюджетная служба Конгресса (Congressional budget office). До создания Бюджетной службы Конгресса существовала серьезная проблема зависимости Конгресса от Администрации Президента США в вопросах обеспечения необходимой информацией и аналитическими данными. Для решения этой проблемы в 1974 г. в США был принят Закон «О контроле над бюджетом и замораживанием фондов», в котором был пересмотрен порядок составления проекта федерального бюджета США и прохождения его через Конгресс, а также создана Бюджетная служба Конгресса. Бюджетная служба стала в информационно-аналитическом плане серьезным противовесом Административно-бюджетному управлению при Президенте США. Бюджетная служба получила право вносить на рассмотрение свой проект бюджета и давать экспертную оценку проекту президентского бюджета. Такое бюджетное противостояние между Конгрессом и исполнительной властью во многом способствует стабильности и последовательности в проводимых в США экономических реформах¹¹. Бюджетная служба Конгресса независима и вне политических пристрастий и проводит только профессиональные оценки. Бюджетная служба Конгресса США предлагает альтернативные экономические сценарии и не ограничивается только вопросами финансов и бюджета¹².

В Канаде аналитической работой по экономике и сопровождением деятельности парламента занимается назначенный Парламентский инспектор по бюджету (Parliamentary Budget Officer) и его аппарат. Должность Парламентского инспектора по бюджету была введена на основе изменений 2006 г. в Закон о парламенте Канады 1986 г.¹³ В период избирательной кампании Парламентский инспектор по бюджету оценивает экономические программы партий, а также финансовые аспекты самой избирательной кампании. Аппарат Парламентского инспектора по бюджету проводит ежегодные независимые экономические исследования.

В Италии экспертную поддержку управления экономикой и финансами осуществляет Национальный совет экономики и труда (Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro), действующий на основании ст. 99 Конституции Итальянской Республики и

⁶ См.: Давыдов К. В. Юридическая сила и формы административных регламентов федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2008. № 1. С. 177—188.

⁷ См.: Шохин С. О. Тенденции изменения правового регулирования публичных и частных финансов: кризисный тренд // Финансовое право. 2016. № 5. С. 21—23.

⁸ См.: Поветкина Н. А. Современная концепция субъектов бюджетного права // Финансовое право. 2004. № 1. С. 33—37.

⁹ См.: Годме П. М. Финансовое право. М., 1978. С. 192.

¹⁰ См.: Кудряшова Е. В. Проблемы «системы сдержек и противовесов» в сфере государственного финансового планирования: зарубежная практика // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2010. № 6. С. 93—95.

¹¹ См.: Шмитголь Н. С. Финансовые системы зарубежных стран. М., 2003. С. 48.

¹² Официальный сайт Бюджетной службы Конгресса США. URL: http://www.cbo.gov/ftpdocs/108xx/doc10871/BudgetOutlook2010_Jan.cfm (дата обращения: 20.11.2017).

¹³ URL: www.pbo-dpb.gc.ca.

закона о Национальном совете экономики и труда¹⁴. Национальный совет Итальянской Республики начал действовать согласно закону 1957 г.

В 1945 г. было создано Нидерландское бюро по анализу экономической политики (Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis). Его еще называют Центральным плановым бюро (Central Planning Bureau), хотя на официальном сайте особо подчеркивается, что бюро никогда не участвовало в планировании экономики¹⁵. Исследования ведутся либо по собственной инициативе бюро, либо по запросу правительства, парламента, отдельных членов парламента, федерации профсоюзов. Формально бюро — часть Министерства экономики, но на деле оно является независимым органом в статусе государственного агентства. Помимо Центрального бюро планирования в Нидерландах действуют бюро по экологии, по территориальному планированию, а также по социальному и культурному планированию¹⁶. Четыре независимых бюро в статусе государственных агентств обеспечивают экспертную поддержку органов власти, предоставляя отчеты¹⁷. Ежегодно бюро по планированию издают около 300 докладов, помимо многочисленных текущих консультаций. Доклады содержат информацию по политически значимым вопросам, таким как варианты частно-публичного сотрудничества в инфраструктурных проектах, краткосрочные общие прогнозы, мониторинг достижений поставленных целей в экологической сфере. Некоторые из этих докладов издаются по запросу государственных ведомств, некоторые издаются по инициативе самих бюро по планированию, а ряд из них являются обязательными по законодательству о деятельности бюро (бюджетные прогнозы). Независимость, надежность и объективность сведений отчетов особо подчеркивается и имеет необходимые законодательные гарантии¹⁸. Добавим к этому, что бюро по планированию в некоторых случаях анализируют на предмет осуще-

ствимости программные документы политических партий в сфере экономики.

В Федеративной Республике Германия на основе Закона 1963 г.¹⁹ был создан Совет экспертов при правительстве ФРГ (иногда в публикациях его называют «совет мудрецов»), который продолжил свою деятельность в объединенной Германии²⁰. Совет экспертов обладает независимым статусом и гарантиями.

Совет экспертов при правительстве Германии наиболее влиятельный экспертный совет, но не единственный в Германии. В 2001 г. по решению правительства Германии был создан независимый Совет экспертов по устойчивому развитию²¹. Совет по устойчивому развитию дает заключения по собственной инициативе или по требованию правительства или иных государственных органов. Существует также ряд иных экспертных организаций. Например, функционирует экономический совет при Христианско-демократической партии²² и т. д. Вокруг сформированного в 1963 г. независимого Экономического совета функционируют другие экспертные организации. Германия — не единственное государство, где существует несколько экономических советов помимо наиболее значимого, действующего на основе конституции или специального закона.

Интеграционные процессы в экономических союзах порождают проблему множественности экономических прогнозов и экономических оценок при отсутствии обмена данными. После создания Европейского Союза сложилась ситуация, когда в каждой стране несколько разных организаций делали собственный экономический прогноз на среднесрочную перспективу, причем совершенно независимо друг от друга и без учета данных соседних стран. Проблема разрозненности экономического прогнозирования была осознана еще в 1957 г. и по инициативе Германии, Бельгии и Франции была создана Ассоциация европейских институтов конъюнктуры²³. К 2013 г. Ассоциация объединила 40 членов из 20 стран, а также международные организации. Основной задачей Ассоциации стал обмен информацией между членами для повышения качества экономических прогнозов. Обмен информацией включает обмен как статистической ин-

¹⁴ См.: Аналитический вестник Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Вып. 21: Экспертное сопровождение проектов федеральных законов: состояние, проблемы и возможные пути решения. С. 3.

¹⁵ URL: <https://www.cpb.nl/en/about-cpb> (дата обращения: 19.11.2017).

¹⁶ CPB, Centraal Planbureau, or Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (www.cpb.nl); MNP, Milieu- en Natuurplanbureau, or Netherlands Environmental Assessment Agency (www.mnp.nl); RPB, Ruimtelijk Planbureau, or Netherlands Institute for Spatial Research (www.rpb.nl); SCP, Sociaal en Cultureel Planbureau, or Social and Cultural Planning Office of the Netherlands (www.scp.nl).

¹⁷ См.: *Halffman W.* Measuring the Stakes: The Dutch Planning Bureaus // *Lentsch J., Weingart P.* Scientific Advice to Policy Making: International Comparison. Opladen, 2009.

¹⁸ См.: *Halffman W.* Op. cit.

¹⁹ URL: https://www.sachverständigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Sonstiges/Gesetz_SRW.pdf (дата обращения: 20.11.2017).

²⁰ URL: <https://www.sachverständigenrat-wirtschaft.de/ziele.html> (дата обращения: 20.11.2017).

²¹ URL: <https://www.nachhaltigkeitsrat.de/en/the-council/> (дата обращения: 20.11.2017).

²² URL: <https://www.wirtschaftsrat.de/wirtschaftsrat.nsf/id/was-macht-der-wirtschaftsrat-de> (дата обращения: 20.11.2017).

²³ URL: <https://sites.uclouvain.be/aiece/index.html> (дата обращения: 20.11.2017).

формацией, так и аналитическими разработками. Ассоциация до конца не решила проблему разрозненности данных и исследований, но тем не менее создала площадку для обмена мнениями и необходимыми данными.

В 2014 г. Организация по экономическому сотрудничеству и развитию выпустила Рекомендации о принципах для независимых финансовых (фискальных) органов²⁴. Под независимыми финансовыми органами понимаются организации, финансируемые из публичных фондов с нормативно установленным независимым статусом, которые обеспечивают объективные обзоры и анализ, а в некоторых случаях рекомендации по вопросам финансовой политики и результативности финансовых решений, а также которые выполняют задачи по прогнозированию и моделированию экономических явлений и процессов. Обобщение принципов деятельности свидетельствует об оформившейся тенденции к созданию независимых органов для экономического и финансового прогнозирования, моделирования и планирования по всему миру. В ряде государств прежние органы по экономическому планированию и прогнозированию оставляют за собой и роль независимых экспертных органов по финансовому планированию (Нидерландское бюро по планированию), что нам представляется наиболее логичным вариантом, учитывая неразрывную связь финансов и экономики. В других государствах создается параллельный специализированный орган (Совет по стабильности в Германии (Stabilitätsrat), созданный в 2010 г.; Парламентское управление по бюджету в Италии (Ufficio parlamentare di bilancio), созданное в 2014 г.). В Европейском Союзе создана площадка для обмена экономическими данными и аналитической между независимыми институтами финансового планирования в рамках ЕС.

В современном мире нельзя недооценивать организационно-правовое обеспечение сбора и систематизации экономических и статистических данных, обеспечение аналитической работы и экспертной поддержки государственного экономического и финансового планирования, а также то, что когда-то в СССР называлось «отраслевой наукой». Мировая практика свидетельствует о насущной необходимости объективной поддержки государственных экономических решений. Очевидно наиболее успешным вариантом является создание экономического совета (органа) с независимым статусом. Независимый статус должен быть настолько незыблемым, чтобы собранные за много лет наработки, аналитические данные были насколько это возможно защищены от политических изменений и не утратили своей ценности. Какой бы стабильной ни представлялась

стороннему наблюдателю государственная система США, Бюджетная служба Конгресса США выдержала не одну смену политического курса. В публикациях пишут о ее «противостоянии» администрации и выдвижении альтернативных экономических решений и альтернативных бюджетов²⁵. Немецкие органы экономической экспертизы так или иначе пережили объединение Германии, сохранив многие наработки.

Мы вынуждены констатировать, что право не располагает средствами создать надежные гарантии защиты многолетней аналитической работы экономических экспертных советов от политических потрясений, аналогичных изменениям в России в 1990-х гг. Однако как минимум необходимо закрепить хотя бы некоторые гарантии в законе. Нет сомнений в том, что независимые плановые органы проделывают очень серьезную и важную работу и заслуживают полноценного законодательного закрепления с гарантиями независимости их деятельности, а также финансового обеспечения полноценной исследовательской базы.

Возможно, назрела необходимость ввести в Конституцию России отдельный раздел об органах, не входящих в законодательную, исполнительную или судебную ветви власти, но наделенных специфической государственной функцией, которую ни одной из ветвей власти доверить нельзя в силу ее важности и значения. К таким органам можно отнести несколько органов и институтов²⁶, включая независимый орган, обеспечивающий экономическое и финансовое прогнозирование и планирование. В России есть объективные исторические предпосылки к тому, чтобы независимый экономический совет (орган) был упомянут в Конституции РФ (Государственная плановая комиссия и ее руководство упоминались, например, в Конституции СССР 1936 г.).

В условиях функционирования Евразийского экономического союза следует учесть проблему разрозненных прогнозов²⁷ и необходимость обмена данными между независимыми аналитическими центрами по экономике и финансам государств — членов ЕАЭС. Важным и нужным представляется создание ассоциации, координационного центра или иной площадки для обмена достоверными экономическими данными и аналитическими разработками, а также формирования единых прогнозов и планов. Такого рода центр мог бы обеспечивать экспертную поддержку принятия экономических решений в рамках ЕАЭС.

²⁵ См., например: Шмитголь Н. С. Указ. соч. С. 48.

²⁶ Шохин С. О. Новый этап в развитии финансового контроля // Юрист. 2013. № 19. С. 32—36.

²⁷ См.: Шохин С. О., Кудряшова Е. В. Правовые основы обеспечения элементов стратегического планирования в рамках ЕАЭС // Юридический мир. 2017. № 11. С. 59—63.

²⁴ Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions. OECD, 2014.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Halfman W. Measuring the Stakes: The Dutch Planning Bureaus // Lentsch J., Weingart P. Scientific Advice to Policy Making: International Comparison. Opladen, 2009.

Аналитический вестник Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Вып. 21: Экспертное сопровождение проектов федеральных законов: состояние, проблемы и возможные пути решения. Серия «Экономическая политика». М., 2004.

Годме П. М. Финансовое право. М., 1978.

Давыдов К. В. Юридическая сила и формы административных регламентов федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2008. № 1.

Иванов Е. А. Госплан СССР: Попытка воплотить в жизнь великую мечту // Экономическая наука современной России. 2010. № 4.

Косов В. В. О планировании социального и экономического развития России — платформа для консолидации общества. Выводы из опыта Госплана СССР // Экономическая наука современной России. 2013. № 3.

Кудряшова Е. В. Принцип плановости финансовой деятельности государства: монография. М., 2011.

Кудряшова Е. В. Проблемы «системы сдержек и противовесов» в сфере государственного финансового планирования: зарубежная практика // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2010. № 6.

Поветкина Н. А. Современная концепция субъектов бюджетного права // Финансовое право. 2004. № 1.

Шашкова А. В. Понятие механизма государственного управления. Высшие и центральные органы публичной администрации в Испании // Юрист. 1999. № 4.

Шмитголь Н. С. Финансовые системы зарубежных стран. М., 2003.

Шохин С. О. Новый этап в развитии финансового контроля // Юрист. 2013. № 19.

Шохин С. О. Тенденции изменения правового регулирования публичных и частных финансов: кризисный тренд // Финансовое право. 2016. № 5.

Шохин С. О., Кудряшова Е. В. Правовые основы обеспечения элементов стратегического планирования в рамках ЕАЭС // Юридический мир. 2017. № 11.