

Как согласовать экономические интересы участников ЕАЭС и гармонизировать законодательство? На пути к системному подходу

В.Г.Напреенко, Е.П.Смирнов, Национальное агентство стратегических инноваций, e-mail: 79167972010@yandex.ru.

Аннотация

В докладе представлены оригинальная практически отработанная в течение двадцати лет на решении сложных финансово-экономических задач универсальная методология и интеллектуально-организационный инструментарий, которые позволяют на принципиально новом уровне решать задачи согласования интересов участников ЕАЭС, других экономических союзов, а также отдельных стран и отраслей. Кроме того, предложен новый подход и инструментарий моделирования законодательных актов, апробированные при создании компьютерных моделей ряда федеральных законопроектов. Этот инструментарий может быть использован для гармонизации законодательства ЕАЭС.

Цель конференции обозначена как поиск подходов к разработке методологического и практического инструментария, обеспечивающего имплементацию и гармонизацию законодательства.

Обратимся, к определению понятия гармонизации законодательства, которое было дано в связи с проблемой гармонизации законодательства Союзного государства России и Беларуси профессором И.Л.Бачило¹.

*«В практике сотрудничества государств все более явно проступает необходимость ориентации права на реальные предметные сферы правовых отношений. Отношения субъектов, формирующие однородную область **жизненно важных интересов**, не могут развиваться при расчленении их на слабо связанные части и при нарушении системоорганизующего влияния права. Требования гармонии возникают сразу в двух центрах: 1 - в структуре **реальных отношений и организации управления ими** и 2 - в системе правового регулирования этих отношений. "Музыка" (право) и "дирижер" (управляющая и правоприменительная системы) должны взаимодействовать.*

*Можно констатировать **усиление значения гармонизации законодательства по признаку полноты регулирования предметной области реальных общественных отношений и целостности массива нормативного материала по методам и приемам правового регулирования**».*

Определение, на наш взгляд, к весьма ёмкое и глубокое, проблема состоит в том, как на практике осуществить в процессе гармонизации законодательства

¹ Методика гармонизации законодательства http://old.nasledie.ru/politivne/18_28/article.php?art=9

ориентацию на полноту регулирования реальной предметной сферы и согласование жизненно важных интересов.

Нам представляется, что юристам и финансистам, занимающимся вопросами гармонизации законодательства ЕАЭС, может быть интересна не только точка зрения своих коллег по профессии, но и экспертов, занимающихся разработкой и использованием методов и интеллектуальных инструментов для решения сложных междисциплинарных проблем. Очевидно, к решению задачи гармонизации законодательства можно подойти двумя взаимодополняющими способами. Первый из них мы назовём эмпирическим, второй – системным.

Первый, вероятно, единственный применяемый в настоящее время на практике подход - эмпирический, если говорить упрощенно и схематически, состоит в том, что вручную проводится сравнительный анализ законодательных актов для данной предметной области, выявляются видимые содержательные противоречия, которые затем устраняются или находится компромисс в рамках действующих регламентов работы органов исполнительной и законодательной власти. Главная, на наш взгляд, проблема, которая возникает в рамках эмпирического подхода, состоит в том, что законодатели разных стран и отраслей хозяйства используют большое количество слабо формализованных и плохо совместимых между собой моделей предметных областей, к которым применяется действующее или разрабатываемое вновь законодательство. Кроме того, тексты законодательных актов нередко бывают слабо формализованы и содержат в себе формальные и содержательные противоречия.

Опыт работы одного из авторов доклада в качестве заместителя председателя Экспертного совета по стратегическому анализу проблем внешней и внутренней политики при Совете Федерации привёл нас к заключению, что обеспечить качественную разработку и гармонизацию законодательства можно только при наличии методологического и практического

инструментария, который позволяет адекватно нашим целям и задачам описывать существующие или проектируемые финансово-экономические процессы.

Что значит адекватно нашим целям и задачам? Это означает в нашем случае - иметь весьма нетривиальные инструменты, которые позволяют находить компромиссы при согласовании разнонаправленных экономических интересов участников ЕАЭС и финансово-экономических структур их представляющих. Проблема согласования интересов участников социально-экономического процессов является базовой и пронизывает все уровни социально-экономической системы ЕАЭС и каждой из входящих в него стран вплоть до конкретного предприятия. Общего решения этой проблемы не существует, так же, как не существует идеальной экономической системы и идеального человеческого общества.

Если пытаться решать эту проблему в практическом плане применительно к нынешней ситуации в ЕАЭС, то ключевым фактором будет наличие системы формальных и неформальных критериев, определяющих рамку, в которой согласование в принципе достижимо при сохранении стабильности и возможностей для развития ЕАЭС как системы и отдельных входящих в него стран. Очевидно, что наиболее общей рамкой, в которой могут быть сформулированы такие критерии, являются нынешнее состояние и перспективное видение развития экономики стран ЕАЭС и уже действующее законодательство.

С технологической точки зрения проблема состоит в том, что отсутствует прозрачный коммуникационно-организационный механизм предъявления и инкорпорирования данных, выражающих разнонаправленные интересы, в общую конструкцию долгосрочной стратегии, программ и планов развития ЕАЭС и стран-участниц. Кроме того, отсутствует прозрачная технология учёта и согласования разнонаправленных интересов, выраженных в измеряемых экономических характеристиках и параметрах.

Базовым обстоятельством, которое принципиально усложняет разработку долгосрочной стратегии, является высокая степень неопределенности развития политических и экономических процессов в мире и странах участницах ЕАЭС, и как следствие, высокая степень неопределенности будущего поведения социально-экономической системы Союза. В технологическом разрезе это означает, что в подавляющем большинстве случаев в условиях нестационарной кризисной экономики характеризующие её данные не могут быть указаны точно, но представимы некоторым интервалом возможных значений. Вследствие этого практически все известные методы стратегического управления и планирования перестают работать.

Какие же технологические средства и инструменты должны быть использованы в нынешней ситуации?

Идеальным средством разработки программ и планов развития была бы распределенная интерактивная научно-экспертная площадка, которая на основе автоматизированного согласования множества противоречивых предложений, оценок, подходов и экономических теорий позволит находить тот «коридор» возможных экономических параметров и характеристик и соответствующих организационно-управленческих действий сверху донизу, который позволит обеспечить выполнение поставленных стратегических задач ЕАЭС.

Новым революционным свойством этого инструмента должна быть возможность построения экономических моделей, прогнозов и планов на основе не вполне определенных (интервальных и неполных) данных с учётом разнонаправленных интересов субъектов народного хозяйства. Эта революционность заключается в изменении стиля мышления разработчика стратегии (программы, плана и т.д.), у которого появляется адекватный ситуации неопределенности инструмент мышления и поиска решения не точечного, что соответствует определенным параметрам и характеристикам

социально-экономической системы, а в виде пространственных областей возможных характеристик и параметров. Такой инструмент приобретает принципиально новое качество - позволяет находить взаимоприемлемые экономические и управленческие решения в условиях конфликта интересов и конфликта теоретических представлений, которые соответственно их природе за исключением вырожденных случаев представимы в виде допустимых пространственных областей значений, а не точек.

Здесь мы имеем возможность неограниченно расширять диапазон возможных теоретических подходов к описанию экономического поведения, чтобы в процессе их открытой конкуренции и гармонизации выявить те экономические модели или их сочетание, которые позволят адекватно описывать реальные процессы и на их основе проигрывать последствия предлагаемых законодательных и управленческих решений. Фактически, речь идёт о качественно новом инструментальном подходе к стратегическому управлению и планированию.

Очевидно, что создание такого революционного инструмента с технологической точки зрения может показаться лежащим в сфере научной фантастики.

Тем не менее, описанный выше инструмент, способный функционировать как интерактивная научно-экспертная площадка, не является фантастикой. Этот инструмент существует. Он создан на базе разработок в области прикладного искусственного интеллекта и используется нами в течение около двадцати лет для решения различных финансово-экономических и технических задач. В частности он проверен нами на задачах моделирования экономики Российской Федерации, Республики Казахстан и Республики Беларусь, согласования интересов Томской области и конкурирующих между собой поставщиков электроэнергии, согласования интересов государства и нефтепромышленников в задаче выбора взаимоприемлемых акцизов и др. Более полный перечень задач, для решения которых использовался данный

инструментарий, можно обсудить отдельно². Здесь только перечислим возможности решения на принципиально новом уровне таких задач как:

- анализ перспектив и определение достижимых границ социально-экономического развития групп государств, а также отдельных государств;
- определение «коридоров» развития, отвечающих разным вариантам целей и задач;
- обоснование мер управления национальной финансово-экономической системой, в частности оптимизация решений в области денежной эмиссии, ставки рефинансирования, цен, налогообложения, таможенной, пенсионной политики и государственных инвестиций;
- стратегическое и оперативное планирование и управление в сфере национальной экономики и финансов, в том числе разработка и управление национальными программами стратегического развития, согласование программ и планов отраслевого и территориального развития;
- поиск компромисса между интересами различных участников экономического процесса (ЕАЭС, отдельное государство, бизнес, население) и выявление ограничений, позволяющих отразить эти интересы в рамках государственного и межгосударственного планирования и управления;
- оптимизация и сопровождение процессов реализации союзного и государственных бюджетов.
- согласование оценок фактических и прогнозных показателей финансов и экономики;
- стратегический аудит союзных и государственных программ и проектов;
- минимизация рисков на всех уровнях финансового управления и планирования.

По сравнению с традиционными методами наша технология уникальна и обладает следующими ключевыми преимуществами:

² E-mail и телефон для справок: 79167972010@yandex.ru

1. Определение всей области возможных состояний финансово-экономической системы, а не отдельных вариантов ситуаций, как при традиционных подходах. Это позволяет оценивать все возможные траектории развития в контекстах любых ограничений и возможных прогнозов.

2. Возможность решения неоднозначных задач. Технология определяет границы области, содержащей все решения задачи.

3. Простота учета дополнительных условий, налагаемых на исходные и результирующие показатели.

4. Эффективное выявление скрытых закономерностей "поведения" системы на основе совместного рассмотрения всей совокупности расчетных условий (теоретических представлений, статистических данных, экспертных оценок). В результате удается извлекать полезную информацию даже из неполных, неточных и противоречивых данных.

5. Поиск решений, отвечающих сразу многим, часто конфликтным, условиям, что позволяет находить области взаимоприемлемых компромиссов противоречивых интересов различных участников финансово-экономического процесса с учетом комплекса формализуемых и плохо формализуемых факторов.

6. Способность работы с неупорядоченными системами расчетных зависимостей, включая недоопределенные и переопределенные системы.

7. Расширенные возможности использования и анализа неполной, неточной и противоречивой информации.

Для того, чтобы показать некоторые возможности нашего подхода, ниже представлены примеры решения двух задач:

- а. прогнозирование области практически возможного и наиболее вероятного развития экономики республики Казахстан (рис. 1)

б. пошаговое согласование интересов в процессе оценки перспектив развития Томской области (рис.2)

Графики рис. 1 на примере четырех макропараметров показывают соотношение двух найденных по нашей технологии областей развития экономики республики Казахстан - области практически возможных состояний экономики (более светлая и широкая зона графиков) и области наиболее вероятных состояний (внутренняя, более узкая и темная зона). Для сравнения на графиках показаны также оценки разработанного специалистами Казахстана индикативного плана национального развития (сплошная линия). Расчеты проводились по данным до 2003 г включительно. Последовавшее затем развитие экономики Казахстана показало достаточную надежность нашей технологии.

Состав показателей на графиках рис. 2 выбран применительно к задаче согласования интересов населения, поставщиков электроэнергии и промышленности. Графики рис. 2 иллюстрируют возможность пошагового уточнения прогнозных областей значений показателей в ходе согласования интересов. Шаг 0 – исходный прогноз (вся зона графиков). Шаг 1 – в расчет включены дополнительные пожелания по ограничению инфляции (более узкая зона). Шаг 2 – учтены требования безубыточности электроэнергетики. Шаг 4 – в расчет введено условие максимального роста физического объема промышленного производства (внутренняя, самая узкая зона графиков).

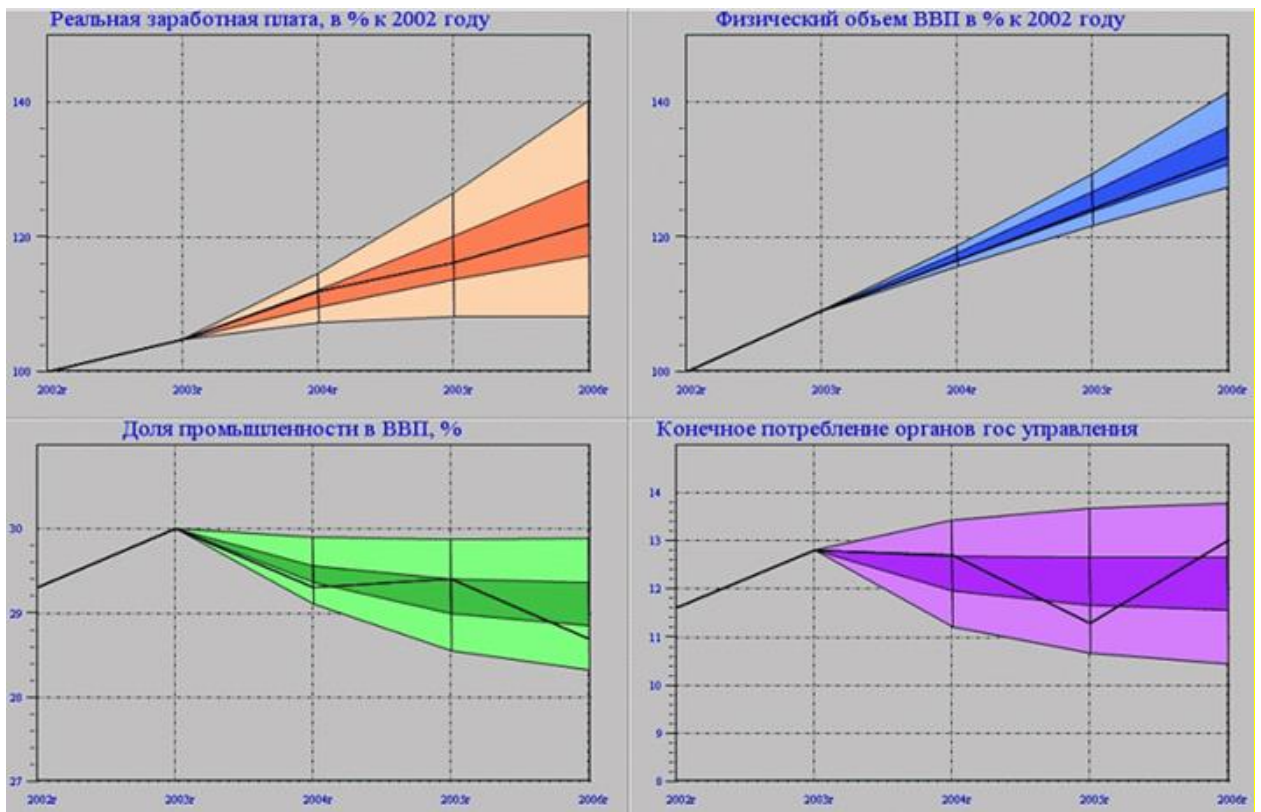


Рис.1. Возможное и наиболее вероятное развитие экономики Республики Казахстан.

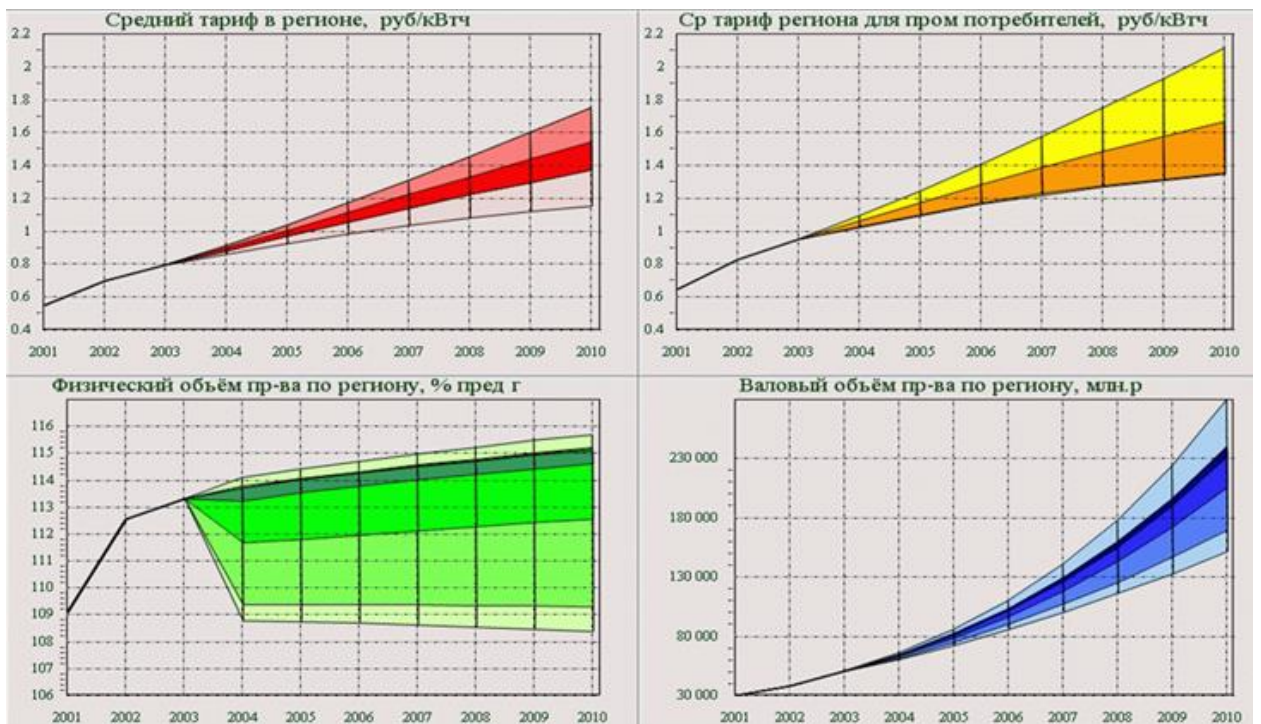


Рис.2. Пошаговое уточнение показателей регионального развития Томской области.

Кратко остановимся на юридической стороне дела. Юристы считают, что *... при наличии объективных условий сближения и согласования правового регулирования большую роль играет юридическая техника. Прежде всего, для реализации гармонизации особое значение имеет терминологическая унификация, связанная с разработкой понятийного аппарата. Это способствует выработке механизмов достижения целей и определяет способы их обеспечения. Выработка единой терминологии, необходимой для осуществления гармонизации, устанавливает и закрепляет единые требования к использованию терминов, систематизирует понятия, исключает из оборота устаревшие термины и способствует рациональной организации нормотворческой деятельности. Полная унификация юридической терминологии — важная предпосылка повышения формальной определенности права, ликвидации противоречий в понимании правовых текстов, повышения их доступности*³.

Для решения перечисленных и других задач, возникающих при юридической работе по гармонизации законодательства, на наш взгляд, весьма перспективным является новый подход и инструментарий, разработанный сотрудником нашей организации д.ф.-м.н. А.И.Леженко, позволяющий работать непосредственно с текстами законодательных актов. Этот инструментарий позволяет на единой методологической основе описывать действующие законодательные акты, а также разрабатывать новые законопроекты на базе создания компьютерной модели законодательного акта. С одной стороны, в наглядной графической форме отображается модель в различных представлениях, с другой стороны, она хранится во внутренней компьютерной форме. Графическое представление модели позволяет специалистам различного профиля вести анализ, исследование, оценивать и изменять варианты модели, обеспечивая при ее создании адекватность. Внутренняя компьютерная форма может быть использована для автоматического создания информационной системы.

Этот подход был апробирован в процессе разработки компьютерных моделей ряда федеральных законов в рамках сотрудничества с Государственной думой и Советом Федерации Федерального Собрания РФ: проект ФЗ «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг», проект ФЗ «О государственном стратегическом

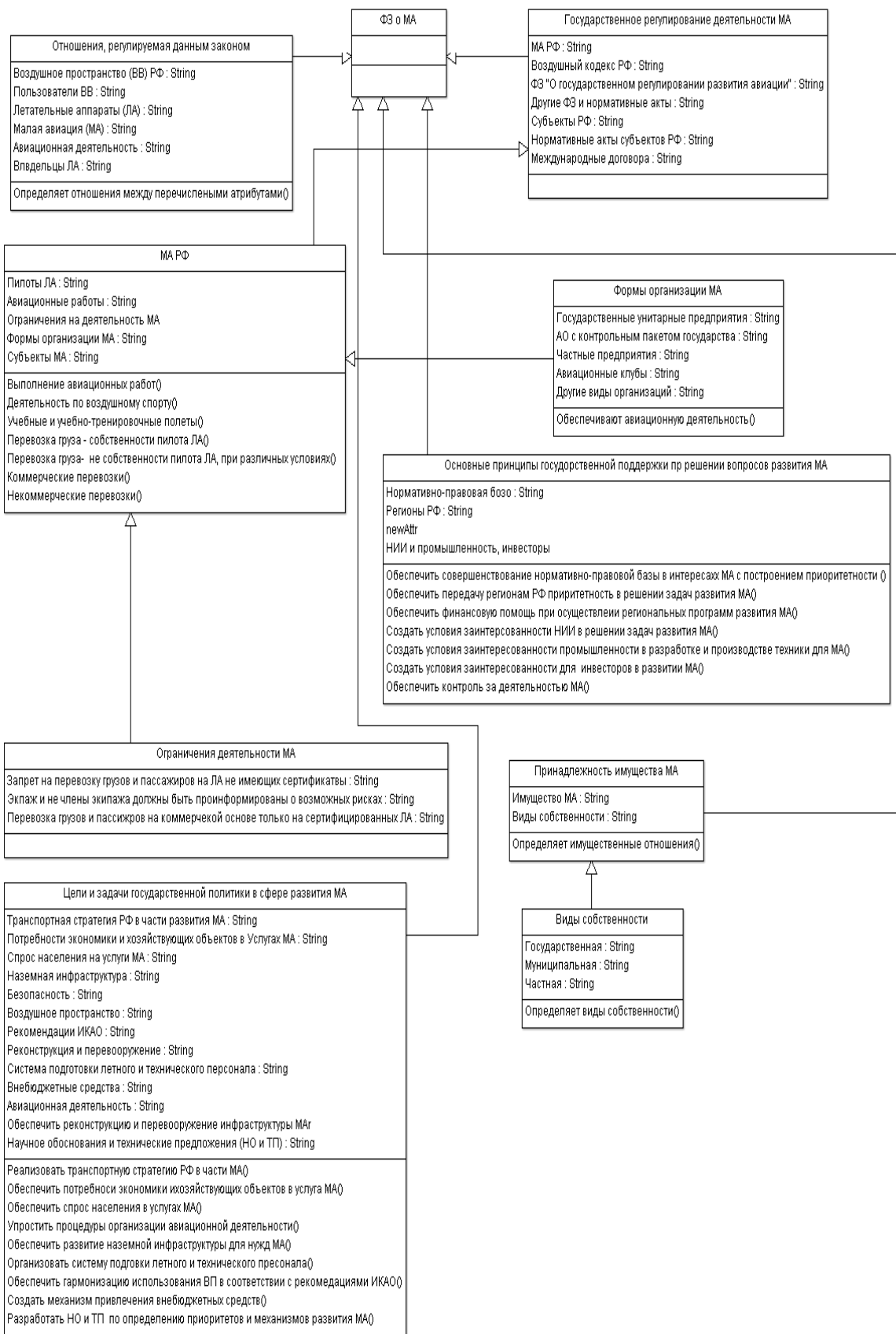
³ <http://sci-book.com/sravnitelnoe-pravo/garmonizatsiya-zakonodatelstva-84377.html>

планировании», проект ФЗ «О фонде перспективных исследований», проект ФЗ «О развитии малой авиации в Российской Федерации», проект ФЗ «О государственной информационной системе топливно-энергетического комплекса». В качестве иллюстрации приведем небольшой фрагмент схемы модели проекта ФЗ «О развитии малой авиации в Российской Федерации».

ФЭ "о развитии МА в РФ"



Основные понятия
Авиакомпания (авиапредприятие - юридическое лицо любой организационно-правовой формы и формы собственности) : String
Авиалиния(авиатрасса) - утвержденный маршрут регулярных полетов : String
Авиамодель - усовершенствованная модель летательного аппарата : String
Авиаотряд-авиационное подразделение, составляющая часть авиационного предприятия : String
Авиаспорт-обобщенное название видов спорта с использованием авиационной техники : String
Авиастроение - отрасль промышленности по производству летательных аппаратов и компонентов для них : String
Авиатранспорт - совокупность авиационных транспортных средств : String
Авиационная деятельность - организационная, производственная, научная и иная деятельность физ и юр лиц власти авиации : String
Авиационная инфраструктура - аэродромы, посадочные площадки и пр, обеспечивающие единую систему организации ВВ : String
Авиационная техника МА - летательные аппараты, их двигатели, авионика, наземное оборудование и пр. : String
Авиационные работы - работы с использованием авиационной техники : String
авиапочтовые работы : String
агитационные работы : String
археологические работы : String
геоисследовательские работы : String
геологоразведочные работы : String
геофоторазведка : String
доставка почты : String
контроль лесного хозяйства : String
контроль трубопроводной сети : String
контроль линий элетропередач : String
ледовая разведка : String
метеоразведка : String
оказание медицинской помощи : String
противопожарные работы : String
сельскохозяйственные работы : String
экологический мониторинг окружающей среды : String
прочие : String
Авиационный персонал МА - лица, имеющие специальную подготовку и сертификат для осуществления деятельности, в том числе в МА : String
Автожир- летательный аппарат тяжелее воздуха с особенностью несущей является винт, вращающийся в вертикальной плоскости : String
Аэроклуб -организация, объединяющая лиц, занимающихся автоспортом или иной авиационной деятельностью : String
Аэронавигация - наука о методах и средствах вождения летательных аппаратов : String
Аэростат - летательный аппарат легче воздуха : String
Аэрофотосъемка -фотографирование местности с воздуха с использованием аппаратуры, установленной на летательном аппарате : String
Безопасность полетов-свойство авиационной системы функционировать без чрезвычайных ситуаций (ЧС) : String
Беспилотный летательный аппарат - управляемый дистанционно без участия пилота : String
Вертолет - летательный аппарат, для которого подъемная сила создается несущими винтами : String
Дельтаплан - летательный аппарат, использующий несущую поверхность, закрепленную на жестком каркасе : String
Директабль - управляемый летательный аппарат легче воздуха : String
Единый экземпляр воздушного судна (ВС)-ВС допускаемое к эксплуатации на основании акта требованиям его летной годности для МА : String
Использование воздушного пространства -деятельность, связанная с перемещением материальных объектов в воздушном пространстве : String
Летательные аппараты МА-объекты авиационной деятельности МА : String
Маршрут полета-проекция траектории полета на местность, может отображаться на карте или иных средствах отображения информации : String
Местная воздушная линия-утвержденный маршрут регулярных полетов летательных аппаратов регионального значения : String
Метеорологическое обеспечение - обеспечение данными о фактической и прогнозируемой метеобстановке : String
Мотодельтаплан-дельтаплан с силовой установкой : String
Паспорт летательного аппарата - документ, удостоверяющий его летно-технические характеристики : String
newAttrПилот, летчик-физическое лицо летного экипажа, имеющий и осуществляющий деятельность на основе необходимой документации : String
Пилот-любитель-пилот, осуществляющий деятельность как свое увлечение : String
Планер-бесмоторный летательный аппарата : String
Пользовательвоздушного пространства-физическое или юридическое лицо, наделенное правом его использования : String
Самолет - летательный аппарат, в котором подъемная сила создается в результате обтекания его конструкции, а тяга с помощью двигателей : String
Свидетельство летной годности ЛА-документ, подтверждающий соответствие ЛА требованиям соответствующих федеральных правил : String
Свидетельство о регистрации ЛА-документ, подтверждающий его регистрацию : String
Свидетельство пилота ЛА-документ, подтверждающий подготовку летчика к полету на данном типе ЛА и достигнутый уровень подготовки : String
Свидетельство эксплуатации МА-документ, подтверждающий регистрацию заявителя в качестве эксплуатанта МА : String
Уведомитель-пользователь воздушного пространства, который уведомляет о планируемом полете : String
Уведомительный принцип-организация полетов, основанная на информировании о полете и не требующая получения разрешения : String
Эксплуатант-физическое или юридическое лицо, имеющая ЛА в качестве собственности или в аренде и использующее его для полетов : String
Определяет основные понятия и терминологию, которые используются в ФЭ()



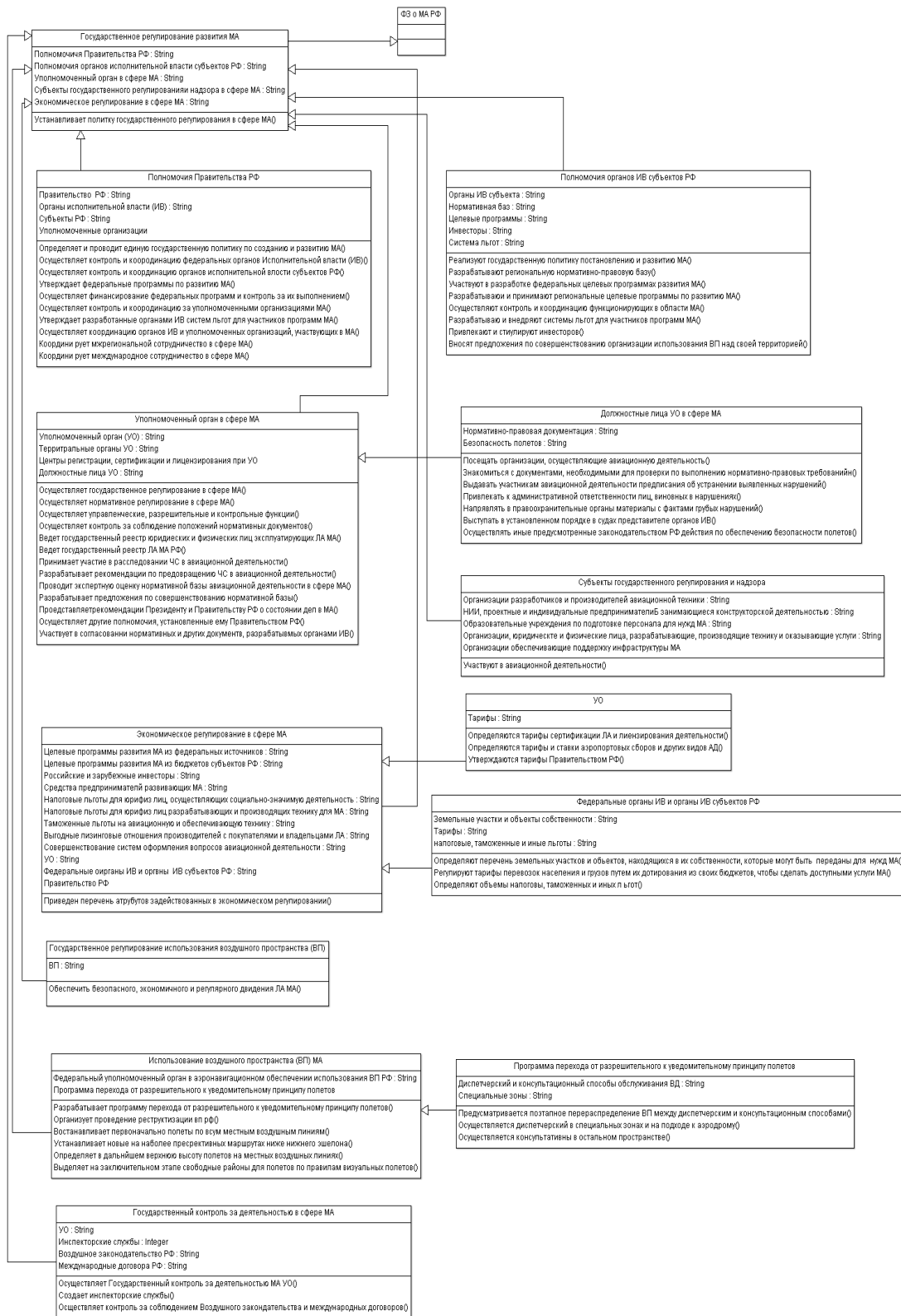


Рис.3

Заключение

В докладе представлены новый отработанный на практике подход и мощный интеллектуальный инструментарий решения финансово-экономических и управленческих проблем, способные стать практической технологической основой для согласования экономических интересов стран ЕАЭС и гармонизации законодательства этих стран.

Кроме того, изложен новый подход к формализованному описанию законодательных актов, позволяющий перейти на новый уровень юридино-технической работы при разработке и гармонизации законодательства.

Поскольку в число задач конференции входит подготовка практических рекомендаций, мы предлагаем провести широкий научно-практический эксперимент по созданию с участием всех заинтересованных сторон отраслевых компьютерных моделей тех смежных сфер применения законодательства стран ЕАЭС, в которых в наибольшей степени сталкиваются экономические интересы стран ЕАЭС (например, налоговое и таможенное регулирование). Затем на основе проведённого моделирования найти те «коридоры» параметров финансово-экономических процессов, в которых обеспечивается баланс интересов стран – участниц ЕАЭС. Полученные данные могут быть использованы для гармонизации законодательства и принятия управленческих решений органами исполнительной власти.

Кроме того, предлагаем провести моделирование с помощью представленной технологии действующих законодательных актов стран ЕАЭС сферах, где наиболее сложно достигается компромисс, и на этой основе найти и по возможности устранить существующие в законодательстве противоречия.

Сведения об авторах.

Напреенко Владислав Георгиевич - заместитель генерального директора АНО «Национальное агентство стратегических инноваций»,

Смирнов Евгений Павлович – генеральный директор АНО «Национальное агентство стратегических инноваций»

Координаты для связи: тел. +7(916)7972010, e-mail: 79167972010@ya.ru