

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ  
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

*Л.М. Фрейнкман, А.А. Яковлев*

**АГЕНТСТВО СТРАТЕГИЧЕСКИХ  
ИНИЦИАТИВ КАК НОВЫЙ ДЛЯ РОССИИ  
«ИНСТИТУТ РАЗВИТИЯ»:  
ПЕРВЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, ФАКТОРЫ УСПЕХА  
И ВОЗМОЖНЫЕ РИСКИ В КОНТЕКСТЕ  
МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА**

Препринт WP1/2014/02

Серия WP1  
Институциональные проблемы  
российской экономики

Москва  
2014

Редактор серии WP1  
«Институциональные проблемы  
российской экономики»  
*А.А. Яковлев*

**Фрейнкман, Л. М., Яковлев, А. А.** Агентство стратегических инициатив как новый для России «институт развития»: первые результаты деятельности, факторы успеха и возможные риски в контексте международного опыта [Электронный ресурс] : препринт WP1/2014/02 / Л. М. Фрейнкман, А. А. Яковлев ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – Электрон. текст. дан. (1 МБ). – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2014. – (Серия WP1 «Институциональные проблемы российской экономики»). – 44 с.

Период посткризисного развития в России был связан с появлением целого ряда новых институтов взаимодействия государства и бизнеса – включая механизм оценки регулирующего воздействия (ОРВ), Агентство стратегических инициатив (АСИ), «Открытое правительство» и Уполномоченного по защите прав предпринимателей. По нашему мнению, первые итоги функционирования этих институтов показывают, что АСИ, опирающееся в своей деятельности на проектный подход, пока является наиболее удачной институциональной инновацией. В данной статье мы анализируем деятельность АСИ как нового для России типа института развития, задачи которого состоят не в распределении бюджетных средств и льгот, а в организации стратегического диалога с частным сектором и согласовании позиций и точек зрения внутри правительства. Практический опыт деятельности АСИ, накопленный в начальный период его работы, рассматривается в данной статье с двух позиций. Во-первых, мы анализируем опыт АСИ с точки зрения общих принципов построения «новой промышленной политики», сформулированных в академической литературе. Во-вторых, мы принимаем во внимание принципы организации работы по экономическому дерегулированию и улучшению инвестиционного климата, сформулированные в докладах международных экономических организаций (ОЭСР, МБРР). На этой основе в статье выделяются сильные стороны и возможные риски модели АСИ, а также предлагаются шаги по укреплению механизмов реализации политики по формированию благоприятного инвестиционного климата с учетом лучшей международной практики.

*Фрейнкман Лев Маркович* – старший научный сотрудник Института анализа предприятий и рынков (ИАПР), Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Москва (НИУ ВШЭ); [lfreinkman@hse.ru](mailto:lfreinkman@hse.ru)

*Яковлев Андрей Александрович* – директор Института анализа предприятий и рынков (ИАПР), Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Москва (НИУ ВШЭ); [ayakovlev@hse.ru](mailto:ayakovlev@hse.ru)

Препринты Национального исследовательского университета  
«Высшая школа экономики» размещаются по адресу: <http://www.hse.ru/org/hse/wp>

© Фрейнкман Л. М., 2014  
© Яковлев А. А., 2014  
© Оформление. Издательский дом  
Высшей школы экономики, 2014

## **1. Введение: причины политического интереса к улучшению инвестиционного климата в России после кризиса 2008–2009 гг.<sup>1</sup>**

Экономический кризис 2008–2009 гг. привел к существенным корректировкам в политике российского правительства. На высшем политическом уровне было признано, что устойчивый экономический рост в России невозможен без ощутимого улучшения инвестиционного климата, что, в свою очередь, требует налаживания полноценного диалога с предпринимательским сообществом. Начиная с 2009 г. правительство стало предпринимать конкретные шаги в данном направлении, призванные послать обнадеживающие сигналы частному сектору и ускорить посткризисное восстановление экономики. Эти шаги, на наш взгляд, свидетельствовали о начале нового периода экономической политики правительства, который может быть охарактеризован как второе поколение российских реформ по снижению административных барьеров и дерегулированию экономики<sup>2</sup>.

Первыми проявлениями этого нового курса стали поправки к Уголовному и Уголовно-процессуальному кодексам, внесенные в 2009 г. в целях ограничения незаконного уголовного преследования предпринимателей, и формирование механизма оценки регулирующего воздействия (ОРВ), начатое в мае 2010 г. Процедуры ОРВ предусматривали обязательное публичное обсуждение с представителями бизнес-сообщества проектов новых нормативных актов, регулирующих экономическую активность. Целью таких консультаций является, прежде всего, выявление избыточных административных требований, которые потенциально могут ущемлять разумные экономические интересы предпринимателей [Карапетов и др., 2012].

Эти инициативы правительства были значительно расширены и дополнены в течение 2011–2012 гг., что, по нашему мнению, напрямую связано с влиянием двух самостоятельных групп факторов. Во-первых, дальнейшее развитие политики дерегулирования стало реакцией на замедление темпов экономического роста после кризиса. Во-вторых, с весны 2011 г. свою роль

---

<sup>1</sup> Данный доклад подготовлен на основе исследований, проводимых при поддержке Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2014 г. Авторы признательны В. Адаевой, М. Глухой, В. Дребенцову, Б. Кузнецову, Е. Кузнецову, Е. Малофеевой, А. Никитину, А. Пироженко, М. Прядильникову, О. Фомичеву и участникам семинара в ВШЭ 27 марта 2014 г. за ценные комментарии к более ранним вариантам этой статьи.

<sup>2</sup> Первую волну подобных реформ в начале 2000-х годов принято связывать с разработкой и реализацией Стратегии развития РФ до 2010 г. (более известной как «программа Грефа»). В тот период правительством была реализована радикальная налоговая реформа, способствовавшая легализации бизнеса и повышению собираемости налогов [Баткибеков и др., 2003; Jones Luong, Weinthal, 2004]. Также была предпринята попытка снизить административные барьеры для развития бизнеса, в частности, уменьшить масштабы лицензирования и упростить процесс регистрации бизнеса [Аузан, Крючкова, 2001; ЦЭФИР, 2005]. Однако с середины 2000-х годов индикаторы состояния инвестиционного климата и условий ведения бизнеса в России стали систематически ухудшаться [Стратегия-2020, 2013].

стали играть политические соображения, связанные с усилением политической конкуренции в преддверии парламентских и президентских выборов. В этих условиях высшая политическая элита оказалась заинтересована в расширении социальной базы для правящей коалиции, что предполагало учет интересов более широких социальных групп и включение их представителей в процессы выработки и принятия решений. Этим целям, прежде всего, был призван служить Общенародный фронт, о формировании которого В. Путин заявил в мае 2011 г. Движением в этом же направлении можно считать поручение В. Путина в мае 2011 г. о создании Агентства стратегических инициатив (АСИ). Однако в момент его учреждения правительством РФ в августе 2011 г. АСИ рассматривалось главным образом как инструмент «социального лифта» и интеграции в элиту для молодых предпринимателей.

Массовые протесты после парламентских выборов 2011 г. и риск их поддержки со стороны бизнеса, по-видимому, предопределили появление новой серии важных политических решений, свидетельствовавших о растущей готовности властей обсуждать в режиме открытого диалога системные проблемы современной российской экономики. При этом был расширен круг проблем, включенных в повестку такого открытого профессионального обсуждения. Элементом этой расширенной повестки стала Национальная предпринимательская инициатива по улучшению инвестиционного климата, о запуске которой В. Путин заявил на съезде ассоциации «Деловая Россия» в декабре 2011 г. Этой логике также следовали решения о резком расширении сферы применения процедур ОРВ и о создании института Уполномоченного по защите прав предпринимателей, озвученные В. Путиным в феврале 2012 г. на инвестиционном форуме «Россия-2012» и съезде РСПП.

Еще одной инициативой в этом направлении стал проект «Открытое Правительство» (ОП), инициированный осенью 2011 г., который направлен на повышение открытости и прозрачности в деятельности органов исполнительной власти, улучшение взаимодействия между органами власти и гражданским обществом и рост эффективности государственного управления на основе такого взаимодействия (см. <<http://большоеправительство.рф/>>). «Открытое Правительство» часто рассматривается как конкурентный ответ Д. Медведева (который в тот момент являлся президентом РФ и с мая 2012 г. является председателем правительства РФ) и связанных с ним представителей бизнеса на проект АСИ, инициированный В. Путиным. Сферы ответственности двух этих инициатив довольно сильно перекрываются. Например, в задачи ОП входит организация общественной экспертизы нормативных правовых актов, что в части изменения бизнес регулирования входит и в обязанности АСИ. Основываясь

на контактах с отдельными активными экспертами, мы можем предположить, что на практике разграничение сфер компетенций между двумя проектами в значительной степени связано с тем, какой формат (АСИ или ОП) оказывается предпочтительным для ведущих экспертов по конкретной тематике. Тем не менее в целом, на наш взгляд, на сегодняшний день «Открытое Правительство» является менее структурированным проектом по сравнению с АСИ. В нем наблюдается значительно больший элемент PR, слабее реализованы принципы проектного управления и менее заметна практическая деятельность по изменению практик государственного управления. В то же время АСИ лучше формализовано (как самостоятельное юридическое лицо) и имеет развитую систему контактов в регионах через сеть специально созданных региональных рабочих групп с участием представителей местного бизнеса.

Все эти новые инициативы в первую очередь были направлены на диалог с представителями среднего бизнеса. Известно, что средний бизнес в России, с одной стороны, в наибольшей степени страдает от плохого инвестиционного климата, а с другой, является важным потенциальным источником ускорения роста при условии изменения преобладающих экономических ожиданий [Виньков и др. 2008; Ясин и др., 2013]. Такой «поворот к бизнесу» совпал с изменениями в самом предпринимательском сообществе. В посткризисный период на фоне возросшей неопределенности и сокращения доходности операций высокие издержки ведения бизнеса в России стали восприниматься как значимая проблема, которая может быть решена только путем коллективных действий предпринимателей. Это вызвало заметный рост активности ведущих бизнес-ассоциаций и, прежде всего, «Деловой России», которая выражает интересы успешных средних компаний.

Резюмируя, мы считаем, что в последние годы в экономической политике российского правительства отмечается серьезный позитивный сдвиг к выстраиванию содержательного диалога с бизнес-сообществом. Этот диалог и взаимодействие с бизнесом в части выработки новой экономической политики осуществляется по разным каналам – включая механизм оценки регулирующего воздействия (ОРВ), Агентство стратегических инициатив (АСИ), «Открытое правительство» и офис Уполномоченного по защите прав предпринимателей. Вместе с тем первые итоги функционирования этих институтов показывают, что АСИ, опирающееся в своей деятельности на проектный подход с заданными целевыми ориентирами и имеющее прямой выход на первое лицо в государстве, пока является наиболее удачной институциональной инновацией. В этом контексте далее в статье мы рассматриваем несколько связанных между собой вопросов: чем можно объяснить эффективность первого этапа работы АСИ

по улучшению инвестиционного климата? насколько организация работы АСИ соответствует выделяемым в литературе принципам лучшей практики в сфере дерегулирования экономики? Какие мы видим риски для дальнейшей успешной деятельности АСИ в рамках реализуемой на сегодня более общей стратегии правительства по реформированию бизнес-среды? В Заключении мы подведем общие итоги деятельности новых институтов взаимодействия государства и бизнеса и сформулируем предложения по дальнейшему развитию системы таких институтов.

## **2. Улучшение инвестиционного климата: что говорят теория и международный опыт?**

Согласно современным представлениям о промышленной политике, отраженным, в частности, в работах Д. Родрика и Ч. Себела [Rodrik, 2004, 2007; Sabel, 2006], эффективная промышленная политика в минимальной степени связана с вопросами организации прямой государственной поддержки частного сектора в виде различных субсидий и льгот. Вместо этого в центре ее внимания должно находиться стратегическое сотрудничество между организациями государственного и частного сектора, направленное на совместную идентификацию наиболее значимых ограничений для экономического развития и совместную же работу по выработке и реализации корректирующих воздействий, которые способны ослабить эти ограничения. Важной характеристикой современной промышленной политики является ее горизонтальный характер, акцентирующий внимание на координации интересов и действий равноправных партнеров (в противоположность отношениям субординации в «вертикально» организованной системе управления).

Ключевой функцией государства в рамках такого подхода выступает налаживание эффективного взаимодействия между участниками для обеспечения непрерывного процесса их коллективного обучения – совместного выяснения того, с каких рода ограничениями стороны сталкиваются и как их можно преодолеть в рамках согласованных коллективных действий. Прежде всего речь идет об организации долгосрочных партнерств между наиболее динамичными и заинтересованными в изменениях сегментами частного сектора и властных структур<sup>3</sup>. При этом правительство должно быть не только способно эффективно слушать представителей бизнеса, говорящих о своих проблемах, но и иметь потенциал для принятия и реализации адекватных и внутренне скоординированных решений, после того как ключевые проблемы выявлены. Это может включать в себя предоставление дополнительных (не существующих до этого момента) государственных услуг (missing public sector's inputs) в тех случаях, когда это оказывается необходимым для снятия ключевых ограничений.

---

<sup>3</sup> См. также [Kuznetsov, Sabel, 2011].

Таким образом, на первый план выходит выработка прагматичных правил и механизмов взаимодействия между участниками в процессе совместного поиска решений их общих проблем. Причем эти правила в идеале должны поощрять коллективное обучение представителей государственного и частного секторов и, прежде всего, стимулировать их быть открытыми к обучению (learning to learn)<sup>4</sup>. Общий перечень рекомендуемых принципов построения механизмов частно-государственного партнерства для решения задач промышленной политики может быть сформулирован следующим образом (табл. 1).

*Таблица 1.* Обобщенные принципы выстраивания механизмов частно-государственного партнерства в рамках реализации целей промышленной политики

| <b>Принцип</b>  | <b>Характеристика</b>  |
|---|--|
| Политическая поддержка и контроль на самом высоком уровне | Наличие политического лидера, готового инвестировать личный политический капитал в реализацию целей программы, создает дополнительные стимулы для участников инвестировать в процесс свои собственные ресурсы  |
| Информационная открытость                                 | Высокая степень открытости информации об используемых механизмах взаимодействия, прежде всего в отношении ресурсов, используемых участниками в рамках программы, целей и выгод, которые они намерены получить от своего участия                                |
| Уполномоченное агентство                                  | Наличие уполномоченного правительственного агентства, имеющего мандат на контроль исполнения совместно принятых решений другими ведомствами (так как большинство ограничений для развития носит межведомственный характер)                                     |
| Внутренняя конкуренция                                    | Поощрение конкуренции между отдельными проектными группами, которые соревнуются за возможность продвинуть собственные решения и подходы в рамках всей программы, но при этом готовы делиться опытом и знаниями с другими группами по ходу реализации программы |
| Прозрачность критериев участия                            | Наличие ясных и понятных критериев для отбора участников программы и задач, которые они будут совместно решать   |
| Согласованные критерии успеха                             | Наличие согласованных критериев успеха (benchmarking), с помощью которых измеряется прогресс в работе участников; эти критерии могут регулярно корректироваться с учетом накопленного опыта  |
| Экспериментирование                                       | Активное использование локальных «пилотов» и местных экспериментов в процессе коллективного обучения; анализ таких «пилотов» широко используется участниками для корректировки их деятельности, выявления лучших практик и масштабирования                     |
| Эффективность коммуникаций                                | Выстраивание эффективных и открытых каналов коммуникации между участниками, включая регулярно используемые площадки для обсуждения и координации хода реализации программы; обучение невозможно без надежной информации о бизнес-реалиях                       |
| Информационная поддержка                                  | Осуществление интенсивной информационной поддержки программы, направленной на формирование позитивных ожиданий (expectations of improvement)   |

<sup>4</sup> См. также [Sabel, Reddy, 2007].

Задача улучшения инвестиционного климата в России полностью подпадает под определение задач, которые призвана решать «новая промышленная политика». Административные барьеры в России, безусловно, относятся к главным ограничениям экономического роста в стране, и это именно тот тип ограничений, который невозможно преодолеть без организации эффективного и долгосрочного взаимодействия между государством и бизнесом. В частности, улучшение инвестиционного климата можно и нужно рассматривать как постепенный процесс, в рамках которого, в идеальной ситуации, на основе интенсивного диалога заинтересованные представители правительства и компаний совместно: определяют ключевые приоритеты для корректировок; лучше понимают реальные ограничения, с которыми сталкивается каждая из сторон; предлагают приемлемые для них варианты решений; достигают компромиссного плана реформ и вырабатывают стратегию его реализации, обеспечивают контроль его выполнения, в ходе которого принимают дополнительные решения по корректировке начального плана.

Для понимания того, в какой мере опыт АСИ по улучшению инвестиционного климата в 2011–2013 гг. соответствует этим принципам и подходам, важно посмотреть на их применение в международной практике. Нас в первую очередь будет интересовать опыт создания и функционирования правительственных структур, уполномоченных возглавить и координировать правительственные инициативы в данной области, а также механизмы взаимодействия таких государственных структур с бизнес-организациями.

Мы будем основываться на докладах Всемирного банка и ОЭСР, посвященных организации практических действий по сокращению административных барьеров и, в более общем плане, по комплексному совершенствованию режима национального экономического регулирования (дерегулированию). В этих работах отмечается, что дерегулирование представляет собой полноценную самостоятельную правительственную функцию, отличную от других функций госуправления, которая должна реализовываться через одновременную деятельность многочисленных правительственных подразделений. Опыт многих стран ОЭСР и ряда развивающихся стран свидетельствует о том, что с учетом многообразия возникающих задач и множественности участников для координации их деятельности и определения приоритетов целесообразно иметь специальный правительственный орган, отвечающий за программу реформ регулирования в целом. Своевременное и эффективное формирование такого органа на базе специального закона, в котором прописываются основные задачи и общие принципы проведения анализа и корректировки нормативно-регуляционного поля, часто относят к ключевым урокам успешного проведения реформ по улучшению национального инвестиционного климата [Kikeri et al., 2007].

Помимо прочего, такой орган должен иметь довольно мощный «горизонтальный» мандат, т.е. административные возможности по организации эффективного стимулирования и контроля за ходом выполнения соответствующих реформ в разных областях – в сферах, за которые отвечают конкретные отраслевые ведомства [OECD, 2012]. К дополнительным задачам такого органа часто также относят выявление и распространение лучшего местного опыта по изменению регулирования.

Конкретные организационные формы, в которых создаются правительственные органы, отвечающие за проведение реформ по дерегулированию на национальном уровне, могут существенно различаться. Выбор таких организационных форм обычно зависит не только от институциональных особенностей конкретной страны, но и от соотношения политических интересов в период создания соответствующей организации. Всемирный банк различает следующие основные форматы функционирования центрального органа по осуществлению масштабных реформ по дерегулированию, используемые в мировой практике [World Bank, 2010].

Во-первых, это *консультативные советы высокого уровня* (high-level advisory structures) – органы, которые находятся за пределами собственно структуры правительства, обладают широкой автономией от него и не имеют серьезных административных полномочий. Они занимаются подготовкой докладов и рекомендаций по совершенствованию национального регулирования и инвестиционного климата в целом (выявление узких мест, определение приоритетов и оценка фактического прогресса в реализации провозглашенных правительством реформ).

Достаточно известным примером такой постоянно действующей организации является Комиссия по эффективности (Productivity Commission) в Австралии<sup>5</sup> (Вставка 1).

#### ***Вставка 1. Комиссия по эффективности в Австралии***

Комиссия является независимой исследовательской организацией, цель которой – помочь правительству в выработке долгосрочной экономической стратегии. Значительное внимание в ее работе уделяется анализу состояния экономического регулирования, его воздействию на состояние конкуренции и экономический рост, мониторингу выполнения правительственных программ, анализу национальной конкурентоспособности на основе международных сравнений. Комиссия представляет парламенту ежегодный доклад по вопросам экономического роста и производительности. В этих докладах традиционно выделяются узловые проблемы регуляционного режима и направления его реформирования [Borthwick, Milliner, 2012].

<sup>5</sup> В чем-то сходны принципы работы Комиссии по реформированию законодательства в Ирландии, независимого агентства, действующего на основе специального закона, принятого в 1975 г. Комиссия призвана готовить предложения по трем основным направлениям: подготовка специальных программ по реформе законодательства, подготовка изменений действующих законов (включая их упрощение и модернизацию) и обновление единого свода существующего законодательства (Legislation Directory) [OECD, 2010].

Во многих странах, в отличие от Австралии, формирование соответствующих Советов или Комиссий отражает начальный этап реформирования инвестиционного климата. Предполагается, что такие органы создаются на ограниченный период времени для формирования программы реформ и решения основных исходных вопросов, требующих повышенного уровня поддержки от ключевых политиков. При этом считается, что со временем, по мере приобретения соответствующего опыта, необходимость в таких специальных «внесистемных» органах должна уменьшаться. В качестве примера применения такой логики к решению задач дерегулирования в странах Восточной Европы можно рассматривать Сербию и Литву. В Сербии Совет по реформированию системы экономического регулирования был создан в 2003 г. под председательством министра экономики [World Bank, 2010]. В Литве Комиссии по улучшению системы государственного управления (Sunset Commissions) создавались трижды за последние 20 лет. Наиболее успешной считается деятельность 3-й такой Комиссии, созванной в 2009 г. под председательством авторитетного советника премьер-министра. В результате работы этой Комиссии удалось добиться заметной консолидации в структуре национального правительства, сократить число независимых правительственных структур. Это положительно повлияло на процесс принятия правительственных решений, в том числе в части распределения бюджетных средств, и повысило подотчетность ведомств [Nakrosis, Martinaitis, 2011].

Во-вторых, это *правительственные комитеты высокого уровня* (High-level committees for regulatory reform), которые состоят из ключевых членов кабинета и поддерживаются специально выделенным секретариатом. В задачи комитета обычно входит выработка общей стратегии и целей реформы по дерегулированию, координация исполнения программ и мониторинг. Примером такого органа является канадская Специальная комиссия при Государственном Совете (СКС), которая формально отвечает за проводимую правительством федеральную политику по экономическому регулированию. СКС – одна из нескольких комиссий, в которые входят члены кабинета, и состоит из девяти министров. Работу Комиссии поддерживает правительственный Департамент по вопросам регулирования. Департамент помогает СКС проводить мониторинг как предложений по изменению существующего законодательства, так и хода исполнения ранее принятых решений в сфере регуляторной политики [World Bank, 2010].

В-третьих, это *специальное подразделение внутри аппарата правительства*, созданное исключительно для организации всей работы по дерегулированию (Oversight agency in the center

of the government). Как правило, такое подразделение организуется в центральной части аппарата (офис премьер-министра или подразделение в структуре Министерства финансов / Министерства экономики) и пользуется значительной оперативной автономией. Центральными функциями подразделения являются подготовка национального плана реформы регулирования, конкретизация приоритетов и конкретных целей таких планов, подготовка правил и инструкций для ведомств, мониторинг исполнения решений, техническая помощь ведомствам по исполнению их планов. Само по себе такое подразделение не занимается разработкой новых нормативных актов или их корректировкой, оно организует и координирует работу по улучшению регулирования, которую делают другие ведомства. Примерами таких организаций являются «Офис лучшей практики регулирования» (OBPR), существующий в системе Министерства финансов Австралии, а также ирландский «Отдел лучшего регулирования» (The Better Regulation Unit, BRU), действующий как часть Офиса премьер-министра<sup>6</sup>.

При этом в реальной практике часто встречаются разнообразные комбинации трех типов структур, обозначенных выше. Например, в Южной Корее действуют организации 1-го и 3-го типов (Вставка 2).

***Вставка 2. Комитет по регуляторной реформе в Южной Корее***

В 1997 г. корейское правительство специальным Базовым актом по административному регулированию учредило Комитет по регуляторной реформе (КРР). КРР был создан для того, чтобы помочь разработать и реализовать стратегию ключевых реформ в рамках всего правительства. Он напрямую подотчетен президенту страны при сопредседательстве премьер-министра. В КРР входят 25 членов, 18 из которых представляют частный сектор и 7 – различные департаменты правительства. Функции секретариата, поддерживающего работу КРР, исполняются Отделом регуляторной реформы, который действует в рамках Офиса премьер-министра. В отделе работает около 40 государственных служащих и 3 профессиональных эксперта по регулированию. КРР обладает широкой сферой ответственности и полномочий, центральным из которых является подготовка ежегодных докладов, где публикуются оценки достигнутых успехов в сфере совершенствования регуляторной базы и планы дальнейших реформ [World Bank, 2010].

Интересный пример эволюции ключевого института, отвечающего за программу дерегулирования и улучшения инвестиционного климата, которая происходила по мере проведения реформ и укрепления авторитета лиц, возглавляющих этот процесс, представляет собой Мексика (Вставка 3).

---

<sup>6</sup> См.: [OECD, 2010; OBRP, 2012].

### ***Вставка 3. Эволюция институтов, отвечающих за дерегулирование, в Мексике***

В 1988 г. президент Мексики назначил специального «уполномоченного по дерегулированию», который был обязан непосредственно отчитываться перед президентом и его экономическим советом. Было объявлено, что все коммерческие фирмы, независимо от размера, получают равный доступ к канцелярии уполномоченного, куда они смогут подавать жалобы, связанные с соблюдением норм государственного регулирования. По получении каждой такой жалобы канцелярия обязана была в ограниченный срок (45 дней) принять по ней решение. Если она не принимала мер к сохранению, пересмотру или упразднению спорной нормы, то через 45 дней такая норма автоматически теряла юридическую силу.

По общему признанию, за первые четыре года своего пребывания в должности уполномоченный по дерегулированию сумел значительно ускорить осуществление программы реформ в Мексике. Успех этой инициативы определялся следующими факторами:

- безусловная поддержка президента;
- широкие полномочия – решения уполномоченного можно было отменить только на высшем правительственном уровне;
- санкции – были установлены суровые наказания для чиновников, не выполнявших решения уполномоченного;
- жесткие временные ограничения, обеспечивавшие оперативные и наглядные результаты.

Наконец, ключевую роль сыграло то, что уполномоченный быстро заслужил доверие чиновников и общественности, поскольку постоянно проявлял беспристрастность при разрешении споров с участием самых влиятельных групп интересов.

В 1989 г., в дополнение к канцелярии уполномоченного по дерегулированию, правительством Мексики был создан небольшой Отдел экономического дерегулирования (ОЭД), действовавший в рамках влиятельного Министерства торговли и напрямую подотчетный министру. По мере достижения определенных успехов и роста спроса на реформы со стороны бизнеса, в 1995 г. при ОЭД был сформирован довольно мощный общественный совет с участием известных представителей частного сектора. Роль совета заключалась в том, чтобы давать ОЭД рекомендации по приоритетам дерегулирования и помогать ему мониторить работу федеральных агентств по пересмотру своих регламентов в соответствии с принятыми решениями. В целом совет обеспечил ОЭД дополнительное «политическое прикрытие» и позволил «замахиваться» на более амбициозные задачи дерегулирования. В 2000 г. ОЭД был преобразован в автономное агентство, Федеральную комиссию по улучшению регулирования (Cofemer), действующую на основе мандата, прописанного в специальных поправках к Федеральному закону об административных процедурах. Такое преобразование существенно укрепило независимый статус организации, расширило круг ответственности и масштаб ее деятельности.

*Источники:* [Salas, Kikeri, 2005; World Development Report, 1997, p.73; Кузнецов, 2002].

При всем многообразии организационных структур, возглавляющих процесс улучшения инвестиционного климата на национальном уровне, в литературе выделяется ряд общих принципов, на которых должны строиться любые институциональные решения такого рода.

В самом общем виде эти принципы организации работы государственного органа, который отвечает за реализацию масштабных реформ по дерегулированию, могут быть сформулированы следующим образом (табл. 2)<sup>7</sup>.

Таблица 2. Основные принципы организации государственного органа, отвечающего за реализацию национальных реформ по дерегулированию

| <b>Принцип</b>                              | <b>Характеристика</b>  |
|---|--|
| Ключевые функции                            | Наличие функций по а) стимулированию и контролю хода выполнения соответствующих реформ в разных секторах, б) обеспечению единства подходов к проведению конкретных реформ на отраслевом уровне, в) методической поддержке и подготовке кадров для отраслевых изменений, г) лоббированию целей дерегулирования на национальном уровне |
| Политическая поддержка                      | Прямой выход руководства организации на национальных политических лидеров, значительный политический ресурс  |
| Консультационный совет                      | Наличие у организации консультационного совета, включающего авторитетных представителей частного и негосударственного секторов   |
| Законодательная база                        | Наличие законодательной базы для деятельности организации; в идеале – принятие конкретного закона, закрепляющего статус нового органа, конечные цели его деятельности и полномочия (в том числе, например, по проведению регулярного анализа всего нормативного поля и по приостановке действия отдельных нормативных актов)         |
| Общенациональный мандат                     | Наличие мандата на одновременное проведение реформ на национальном, региональном и местном уровнях   |
| Партнерские отношения с бизнес-ассоциациями | Наличие развитых партнерских отношений с бизнес-ассоциациями, которые рассматриваются как ключевой инструмент повышения общественного спроса на продолжение реформ, а также как эффективный партнер в проведении мониторинга хода реформ   |
| Профессиональные экспертиза и менеджмент    | Вовлечение в процесс повседневного руководства реформами авторитетных экспертов из негосударственного сектора (reform champions), прежде всего с целью улучшения дизайна программы реформ, оптимизации последовательности осуществляемых изменений и успешного лоббирования конечных целей реформ                                    |
| Квалифицированный персонал                  | Высокая квалификация сотрудников организации, значительная часть которых должна иметь непосредственный опыт работы в частном секторе   |
| Информационная поддержка                    | Специальные меры по укреплению доверия к программе реформ со стороны частного сектора (confidence building); важность достижения быстрых ощутимых успехов на начальном этапе реформирования и их адекватного PR-продвижения  |

Как можно видеть, этот список требований в значительной степени пересекается с перечнем правил организации взаимодействия между участниками в рамках решения широкого

<sup>7</sup> См.: [Kikeri et al., 2007; World Bank, 2006, 2010; OECD, 2012].

класса задач промышленной политики, выделяемых в академической литературе и рассмотренных выше. Такое совпадение, на наш взгляд, не является случайным и отражает то обстоятельство, что вопросы дерегулирования являются частью общей повестки современной промышленной политики.

### **3. АСИ: опыт и результаты работы в 2011–2013 гг.**

Появление новых форм взаимодействия российского государства и бизнеса в последние годы<sup>8</sup> стало отражением расширившейся (до определенной степени) области общих долгосрочных интересов обеих сторон. Агентство стратегических инициатив (АСИ) является одной из таких новых форм взаимодействия между правительством и бизнесом, возникших на волне возросшего интереса к сотрудничеству. АСИ было создано по поручению В. Путина летом 2011 г. после серии встреч с предпринимателями (в первую очередь, из ассоциации «Деловая Россия», объединяющей преимущественно представителей среднего бизнеса). Эти встречи показали наличие существенных барьеров для реализации бизнес-инициатив при отсутствии в бюрократическом аппарате реальных стимулов к устранению этих барьеров. В известном смысле можно утверждать, что создание АСИ стало результатом коллективных действий успешного среднего бизнеса, столкнувшегося с существенными административными барьерами на пути к расширению своей деятельности.

АСИ изначально возникло как проектное агентство, деятельность которого должна была быть сфокусирована на поддержке инновационных проектов молодых представителей среднего бизнеса. Причем ожидаемая поддержка должна была основываться не на привилегированном доступе к финансовым источникам, а на административном ресурсе – на помощи в снижении административных барьеров на пути реализации конкретных проектов. Подобная программа для АСИ позволяет рассматривать его как агентство развития нового для России типа, деятельность которого состоит не в распределении бюджетных средств и льгот, а в организации стратегического диалога с частным сектором и в согласовании интересов и координации действий внутри государственных ведомств. В этом АСИ принципиально отличается от ранее

---

<sup>8</sup> Идея расширения и укрепления механизмов регулярных взаимодействия с бизнесом как ключевого элемента экономической стратегии неоднократно предлагалась экспертами в прошлом, но не находила адекватного отклика во властных структурах. Такие предложения, например, содержались в докладе Минэкономразвития (2006), подготовленном для Совета по конкурентоспособности и предпринимательству. В нем отмечалось, что основой для формирования инновационной политики должны стать планы действий по развитию отраслей и территорий, разрабатываемые совместно представителями власти и бизнеса. Такие планы должны были бы включать общесистемные меры, направленные на снятие институциональных барьеров развития.

созданных институтов развития, таких, например, как Банк развития (Внешэкономбанк) или корпорация «Роснано».

АСИ было учреждено правительством РФ как автономная некоммерческая организация с мощным наблюдательным советом, председателем которого является В. Путин<sup>9</sup>. В число задач АСИ входят продвижение проектов и инициатив быстрорастущего среднего бизнеса, а также проектов и инициатив в социальной сфере; рост числа лидеров из среднего бизнеса и социального сектора; улучшение предпринимательского климата. Считается, что политическое руководство страны восприняло проект АСИ в первую очередь как эффективный инструмент взаимодействия и коммуникаций с этой перспективной бизнес-группой, происхождение и интересы которой существенным образом отличаются от основных характеристик крупного российского бизнеса (корни которого уходят в приватизацию 90-х годов). К ключевым функциям АСИ отнесены поддержка инициатив и управление инновационными проектами, ликвидация административных барьеров, распространение лучших бизнес-практик.

Для решения этих задач АСИ были выделены существенные ресурсы, которые позволили привлечь в штат агентства (насчитывающий свыше 100 сотрудников) квалифицированных экспертов с опытом работы в реальном бизнесе. Для сопровождения проектов АСИ привлекались известные консалтинговые фирмы, включая Boston Consulting Group.

Что АСИ удалось сделать за первые два года практической деятельности? Изначально Агентство было ориентировано на поддержку и продвижение отдельных проектов, заявляемых активными предпринимателями. И следует подчеркнуть, что большая часть повседневной деятельности АСИ (а также использование ресурсов агентства) сохраняет свою направленность на поддержку конкретных проектов.

Как отмечается в годовом отчете АСИ (2014), в течение 2013 г. по всем направлениям работы в агентство поступило 538 новых проектных заявок от бизнеса, из которых по итогам обсуждения на Экспертном совете поддержка была оказана 53 проектам. При этом в АСИ принимаются к рассмотрению только проекты, предлагаемые уже действующими предпринимателями, предложения от экспертов, общественных организаций или органов власти

---

<sup>9</sup> По состоянию на март 2014 г. в Наблюдательный совет АСИ наряду с помощником президента РФ по экономике и министром экономического развития входили руководители четырех ведущих бизнес-ассоциаций (РСПП, Деловая Россия, ОПОРА, ТПП), двух крупнейших финансовых институтов (Сбербанк и Внешэкономбанк) и двух регионов РФ, отличающихся прогрессивными практиками взаимодействия с бизнесом (см. <[http://asi.ru/about\\_agency/supervisory\\_board.php](http://asi.ru/about_agency/supervisory_board.php)>). Таким образом, в Наблюдательном совете АСИ были представлены федеральный и региональный уровень власти, бизнес и государственные финансовые институты, что давало возможности для разносторонней экспертизы решений, выносимых на рассмотрение Совета, и учета интересов ключевых стейкхолдеров процессов дерегулирования.

принципиально не рассматриваются. АСИ предоставляет три основных вида поддержки: административная (преодоление административных барьеров через горизонтальные контакты с конкретными ведомствами), методологическая (предоставление доступа к дополнительной экспертизе) и информационная (PR и коммуникационное сопровождение).

Примерно в 10% случаев при реализации проектов АСИ сталкивается с тем, что проблемы конкретного бизнеса оказываются типичными и значимыми для гораздо большего числа потенциальных проектов. Такие случаи АСИ идентифицирует как «системные» и выносит их на специальное обсуждение своего Наблюдательного совета. Это делается для того, чтобы получить поддержку для предлагаемых изменений на политическом уровне и инициировать конкретные поручения в адрес ведомств по решению соответствующих проблем. Вставки 4 и 5 содержат конкретные примеры «системных» проектов АСИ, реализуемых через координацию действий отдельных ведомств.

***Вставка 4. Упрощение законодательства по лицензированию литейных предприятий***

Проект был реализован по обращению малого предприятия, занимающегося литейным производством в Республике Татарстан. Предприятие испытывало сложности с реализацией проекта модернизации основного производства, который предполагал удвоение мощности предприятия по выпуску алюминиевых отливок и увеличение ассортимента выпускаемой продукции. В процессе реализации проекта была выявлена проблема системного характера, связанная с действовавшим в России порядком лицензирования литейных производств.

Традиционный порядок регулирования и лицензирования в отрасли был недостаточно дифференцированным, с едиными требованиями ко всем металлургическим комбинатам независимо от особенностей их производства, температуры работы печей и объемов загрузки шихты. Соответствующая процедура лицензирования не была поставлена в зависимость от масштабов литейного производства. Компания – инициатор проекта из-за наличия устаревших и избыточных требований столкнулась с чрезвычайно сложной, длительной и затратной процедурой лицензирования своего нового производства.

При содействии АСИ была инициирована разработка предложений для Ростехнадзора в части упрощения законодательства по лицензированию литейных предприятий. На основании принятого Федерального закона № 22-ФЗ от 04.03.2013 г. «О внесении изменений в Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» порог, при котором не требуется получение лицензии, был увеличен в 5 раз – со 100 кг до 500 кг загрузки шихты. Таким образом, в результате принятия закона компания-инициатор и все другие малые и средние литейные производства оказались освобождены от требований обязательного лицензирования (оставшихся в силе для крупных предприятий), что будет способствовать развитию малого и среднего бизнеса, а также укреплению конкуренции в отрасли.

*Источник: материалы АСИ.*

### ***Вставка 5. Формирование нормативной базы по использованию композитных материалов в строительстве***

В настоящее время в России производится широкий спектр продукции из полимерных композитов, предназначенных для применения в строительстве. Однако объемы их внутреннего потребления низки и составляют не более 0,2% от суммарного глобального потребления. В начале 2012 г. в АСИ обратился инициатор проекта создания нового производства по выпуску базальто-пластиковых композитов в г. Якутске, столкнувшийся с серьезными административными барьерами при реализации своего проекта. По итогам обращения в Агентство выяснилось, что ключевая проблема для осуществления отдельных проектов и развития отрасли в целом связана с отсутствием достаточных нормативно-технических документов, регламентирующих требования к производству и применению в строительстве полимерных композитов и изделий из них. Кроме того, процесс получения необходимых заключений на применение в строительстве новых технических решений с использованием полимерных композитов в ФАУ «Главгосэкспертиза России» является неоправданно сложным. Это приводит к крайне медленной реализации соответствующих проектов.

По итогам взаимодействия АСИ с федеральными и региональными органами власти и отраслевыми ассоциациями, а также по результатам открытого экспертного совета на Красноярском экономическом форуме Минрегионом России совместно с Росстандартом, Росавтодором, Союзом производителей композитов и АСИ была подготовлена комплексная программа последовательного формирования базы нормативно-технических документов в области проектирования и строительства, расширяющая возможности применения композитных материалов. На начало 2014 г. данная работа продолжалась. АСИ также планирует дополнительно отразить вопросы модернизации нормативной базы по использованию композитов в ходе намечаемой к разработке Минстроем России стратегии инновационного развития строительной отрасли.

*Источник: материалы АСИ.*

Хотя проектная работа для АСИ по-прежнему остается крайне важной, начиная с 2012 г. работа Агентства в значительной мере была переориентирована на реализацию «программы 100 шагов», заявленной В. Путиным в феврале 2012 г. Ее идея состоит в улучшении делового климата и в среднесрочном плане в изменении позиции России – со 120-го до 20-го места – в рейтинге Doing Business (DB), который рассчитывается Всемирным банком для 183 стран мира. В рамках реализации этой программы АСИ совместно с ведущими бизнес-ассоциациями запустило «Национальную предпринимательскую инициативу» и разработало «дорожные карты» по устранению административных барьеров в конкретных сферах (включая разрешения на строительство, подключения к электросетям, таможенное регулирование, стимулирование экспорта), а также подготовило «дорожную карту» по развитию конкуренции. На начало 2014 г. правительством РФ было утверждено 11 разработанных под руководством АСИ дорожных карт (<https://инвестклимат.рф/roadmaps/>). При разработке «дорожных карт» АСИ опиралось на опыт применения этого инструмента, накопленный в последние годы Комиссией по дерегулированию Малайзии [Tan, 2013].

Технология разработки «дорожных карт» оказалась вполне новаторской для российских условий: их приоритеты и конкретные цели были определены на основе интенсивных консультаций с бизнес-сообществом. На основе использования технологии crowdsourcing к активному участию в проекте было привлечено несколько тысяч предпринимателей, от которых было получено множество предложений по содержанию мероприятий, включенных в «дорожные карты». Одновременно в разработку карт и реализацию других ключевых проектов АСИ было вовлечено 40 федеральных министерств и ведомств [АСИ, 2013].

Наличие набора «дорожных карт» с соответствующим перечнем конкретных и хорошо известных бизнесу целей – очень важное отличие АСИ от многих других структур, созданных в стране за последние 15 лет с целью реализации различных направлений промышленной политики. У многих таких структур, включая некоторые институты развития, нет и не было подобного конкретного публичного мандата. Вместе с тем подчеркнем, что разработка и реализация «дорожных карт» в том формате, который выбран в практике работы АСИ, предполагает, что карты станут инструментом решения более широкого круга задач, чем просто улучшение места России в рейтинге Doing Business. В определенном смысле рейтинг DB – это только удобный и наглядный повод для организации стратегического диалога с представителями бизнеса на предмет поиска совместных решений по улучшению инвестиционного климата, для поддержки в рамках этого диалога процесса самоорганизации бизнес-сообщества, особенно в регионах, выявления бизнес-лидеров, имеющих долгосрочный интерес и амбиции к продуктивному участию в процессе улучшения экономического регулирования.

Следует отметить, что предыдущая серьезная попытка «расчистки» административных барьеров была предпринята в 2009–2010 гг. в рамках работы Правительственной комиссии по административной реформе под руководством С. Собянина. Результатом работы Комиссии стала серия распоряжений правительства с детальным перечислением изменений, которые ведомства должны внести в свои нормативно-правовые акты. К участию в разработке распоряжений привлекались бизнес-ассоциации, информация об этой работе была публичной, с освещением соответствующих решений через агентство «Интерфакс». Однако практика показала, что формат «дорожных карт», используемый АСИ, оказался более эффективным, чем

предшествующие распоряжения правительства по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в конкретных сферах. Это связано, по крайней мере, с тремя инновациями:

- укрепление системы мониторинга исполнения решений: в «дорожных картах» АСИ предусмотрена система промежуточных индикаторов и целевых показателей, позволяющих оценивать процесс реализации принятых решений;
- обратная связь с бизнесом: «дорожные карты» предполагают активное участие бизнеса (через профильные рабочие группы АСИ, а также через рабочие группы АСИ в регионах) в контроле за исполнением решений, в то время как в рамках Комиссии по административной реформе бизнес привлекался только на стадии разработки распоряжений, а весь контроль исполнения оставался внутри правительства<sup>11</sup>;
- политическая поддержка: АСИ имеет рычаг дополнительного воздействия на ведомства в лице помощника президента А.Р. Белоусова, который был одним из инициаторов создания АСИ и в повседневном режиме помогает АСИ «продавливать» исполнение принятых решений.

Принятие «дорожных карт» Наблюдательным советом АСИ является основанием для их утверждения правительством, после чего они становятся обязательными для исполнения ведомствами<sup>12</sup>. Промежуточные итоги реализации «дорожных карт» были подведены в конце 2013 г. на заседании Экономического совета при президенте РФ<sup>13</sup>. За два года было зафиксировано заметное улучшение позиций России в глобальном рейтинге Doing Business – со 120-го до 92-го места.

Во взаимодействии с 11 регионами АСИ реализовало пилотный проект по внедрению Стандарта деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе. Первоначальный проект этого стандарта

---

<sup>11</sup> Подобное вовлечение бизнеса в процесс мониторинга реализации принятых решений является также ключевым отличием бизнес-модели АСИ от более традиционного для России подхода к решению задач дерегулирования, использовавшегося в деятельности Центра стратегических разработок (ЦСР) в начале 2000-х годов в рамках «первой волны» политики дерегулирования.

<sup>12</sup> Вместе с тем более близкое знакомство с деятельностью АСИ свидетельствует о том, что близость к «первому лицу» не снимает всех проблем, характерных для межведомственных согласований. В частности, по действующим регламентам даже при наличии одобрения Наблюдательным советом АСИ внесение «дорожных карт» в правительство все равно остается прерогативой соответствующих профильных ведомств, которые могут существенно влиять на процесс движения документа, а также на его содержание. Например, «дорожная карта» по налоговому администрированию была подготовлена уже в ноябре 2012 г. (см. <<http://www.asi.ru/upload/iblock/99d/pres-asi14-11-2012.pdf>>), однако процесс межведомственных согласований завершился лишь год спустя, а соответствующее распоряжение правительства вышло в феврале 2014 г.

<sup>13</sup> См.: <<http://www.kremlin.ru/news/19785>>.

был подготовлен ассоциацией «Деловая Россия» на основе обобщения лучших практик региональных властей по работе с инвесторами. Эффективность внедрения Стандарта предполагается оценивать на основе прямых опросов предпринимателей. В сентябре 2012 г. показатели Стандарта Указом Президента РФ были включены в систему оценки деятельности губернаторов<sup>14</sup>.

Почему АСИ оказалось способно продвинуться в решении проблем, которые прежде не смогли решить профильные ведомства? Один из возможных ответов на этот вопрос сводится к следующему. Федеральные министерства (в том числе Министерство экономического развития, которое по своему мандату отвечает за улучшение предпринимательского климата) ограничены правилами межведомственных согласований. Согласно этим правилам, любой межведомственный вопрос официально может обсуждаться лишь на уровне директоров департаментов или заместителей министра, т.е. для того, чтобы процесс совместных практических действий мог быть инициирован, вопрос должен быть сначала «поднят» до этого уровня в одном ведомстве и затем как «поручение» спущен по ступенькам иерархии в другом ведомстве.

Запуск процесса согласований в такой модели является весьма трудозатратным и поэтому, как правило, осуществляется при наличии одного из двух обстоятельств – либо когда это требуется для исполнения прямых поручений вышестоящего начальства, либо при наличии у конкретного чиновника среднего уровня личной заинтересованности в продвижении соответствующего вопроса. Также существенную роль могут играть интересы конкретных компаний, которые со своей стороны могут лоббировать решение нужных им вопросов. В этом контексте тематика улучшения бизнес-климата традиционно оказывается на периферии деятельности правительственных ведомств, поскольку по своей сути хороший деловой климат является общественным благом, от которого выигрывают все, но при этом в классической логике «проблемы безбилетника» никто не заинтересован нести заметные издержки по его формированию. Подчеркнем, что этот вывод касается не только интересов бизнеса в лице отдельных компаний, но и интересов государства в лице отдельных ведомств. В связи с тем, что в сравнении со многими другими вопросами экономической политики улучшение инвестиционного климата является более сложной задачей с менее гарантированным «политическим результатом», у конкретного ведомства мало стимулов браться всерьез за ее решение.

---

<sup>14</sup> Указ Президента РФ N 1276 от 10 сентября 2012 г.

В отличие от министерств, АСИ не встроено в формальную бюрократическую иерархию, но благодаря прямому доступу к президенту агентство имеет высокий статус в системе органов власти. Поэтому представители АСИ, минуя бюрократическую субординацию, могут напрямую «выходить» на конкретного исполнителя, отвечающего за интересующий их вопрос в соответствующем ведомстве<sup>15</sup>. Так как у АСИ нет административных полномочий и функций по регулированию, здесь не возникает специфических ведомственных интересов и появляется возможность для разработки и принятия комплексных решений на основе учета интересов различных сторон.

В этой связи в наших интервью отмечалось, что АСИ воспринимается федеральными ведомствами как нейтральная площадка, в то время как Минэкономразвития, отвечающее в правительстве за тематику инвестиционного климата, часто подозревают в «перетягивании» на себя административных полномочий. Это делает межведомственные обсуждения на базе АСИ потенциально более конструктивными. Вместе с тем в повседневной работе АСИ активно использует административно-политическую поддержку и экспертные ресурсы МЭР.

Как мы уже отмечали выше, изначально АСИ было создано для решения более локальных задач поддержки конкретных проектов, инициируемых представителями успешного среднего бизнеса. Однако в силу стечения обстоятельств уже в конце 2011 – начале 2012 г. произошла существенная эволюция фокуса в деятельности агентства – с переносом акцента на реализацию программ, направленных на решение системных проблем бизнес-среды, т.е. проблем, которые сдерживают реализацию значительного числа различных проектов<sup>16</sup>. В дальнейшем «дорожные карты» и региональные стандарты при поддержке АСИ сформировали своего рода комплексную программу дерегулирования российской экономики, реализуемую одновременно на федеральном и региональном уровнях.

Подобная эволюция АСИ напоминает истории развития некоторых наиболее успешных агентств национального развития (National Development Agencies) – таких как IDA в Ирландии и CINDE в Коста-Рике. Эти агентства через интенсивный диалог с инвесторами (в первую очередь, иностранными) формируют требования к изменению национального законодательства и нормативной базы, а также к другим ключевым характеристикам инвестиционного климата

---

<sup>15</sup> Как отмечалось в одном из наших интервью, для рабочих совещаний, проводимых в АСИ, нормальна ситуация, когда в обсуждении участвуют заместитель министра из одного ведомства и начальник отдела или главный специалист из другого министерства.

<sup>16</sup> Мы можем предположить, что свою роль в этой эволюции сыграл сам факт наличия АСИ (как уже действующего юридического лица) в момент, когда властной элите потребовалось оперативно отреагировать на политические события конца 2011 г. и предложить бизнесу новый вариант «социального контракта». При этом безусловным преимуществом АСИ была гибкость организационной структуры агентства.

(включая, например, качество инфраструктуры и квалификацию рабочей силы в ключевых секторах), а затем организуют мониторинг реализации соответствующих программ<sup>17</sup>. Это позволяет таким агентствам, включая АСИ, выступать активным инструментом реализации национальной промышленной политики, способствуя, по выражению Д. Родрика, «решению проблемы координации» для расшивания «узких мест» в новых цепочках создания стоимости.

Вместе с тем отметим, что АСИ все еще находится на ранней стадии реализации своих инициатив, которые на данный момент выглядят перспективно, но окончательный успех которых никем не гарантирован. Успешность проекта АСИ в конечном счете будет зависеть от формирования эффективной системы мониторинга реализации запущенных проектов и появления работающей системы стимулов и санкций, связанных с ходом такого мониторинга. Более того, если по каким-то причинам политическая поддержка АСИ в ближайшее время ослабнет и окончательное формирование систем мониторинга и санкций не закончится, то мы видим реальный риск быстрой эрозии реформаторского потенциала АСИ, включая деградацию региональных рабочих групп и демотивацию персонала агентства.

#### **4. Модель АСИ в сравнении с рекомендациями экономической теории и стандартами лучшей международной практики**

На наш взгляд, по большому кругу вопросов текущая практика АСИ вполне соответствует международным образцам. К ним, например, относится следующее:

- АСИ удалось наладить весьма эффективный и хорошо структурированный диалог с частным сектором, начав его с тесных контактов с «Деловой Россией» и распространив его далее на все ведущие бизнес-ассоциации.
- Выбранная организационная структура АСИ выглядит вполне рационально: АСИ сформировано как автономное агентство с мощным Наблюдательным советом, в который входят представители бизнеса, общественности и политического руководства. Совет способен обеспечить общий мониторинг исполнения решений и, если надо, помочь АСИ ввести санкции против отдельных министерств, которые не выполняют своих обязательств в рамках общей утвержденной программы.
- Наличие у руководителей АСИ прямого выхода на президента и других ключевых политиков.

---

<sup>17</sup> Tacsir and Monge-González [2014] подробно обсуждают опыт Коста-Рики в этой области.

- АСИ имеет мандат на проведение реформ как на федеральном, так и на региональном уровне, ведет активный диалог с правительствами субъектов Федерации.
- АСИ имеет конкретный набор целей своей деятельности с ясно сформулированной системой мониторинга их достижения: «дорожные карты» содержат перечень конкретных целевых нормативов по снижению административных барьеров для бизнеса, которые сравнительно легко измеримы<sup>18</sup> и поддаются проверке при участии заинтересованных бизнес-партнеров.
- АСИ разработало и начало внедрять в практику управления элементы новой системы оценки деятельности отдельных правительственных агентств, которая направлена на мониторинг результатов достижения ими конкретных согласованных целей работы (KPI). Например, система показателей эффективности деятельности таможенных органов отражена в соответствующей «дорожной карте»<sup>19</sup>. Параллельно АСИ разработало систему оценки деятельности губернаторов по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности.
- Достаточно интенсивно и эффективно АСИ осуществляет информационную поддержку изменений в инвестиционном климате, т.е. пропагандирует достигнутые успехи с целью повышения общего доверия к политике снижения административных барьеров. Такая деятельность опирается на распространение информации о конкретных улучшениях на местном уровне. Регулярные совместные конференции АСИ с газетой «Ведомости» являются хорошим примером данного направления работы.

---

<sup>18</sup> Изменение места России в рамках глобального рейтинга Doing Business Всемирного банка является только одним из нескольких предусмотренных механизмов мониторинга.

<sup>19</sup> Тем самым ход исполнения уже утвержденных «дорожных карт» в ближайшие годы и реакция политического руководства на возможные задержки в реализации согласованных в них целей сами по себе станут важным элементом оценки «серьезности» всей 2-й волны реформ инвестиционного климата. Возможные срывы сроков (чего нельзя исключать) станут практическим тестом для проверки политического и административного авторитета АСИ, а также тестом для политических лидеров – готов ли В. Путин инвестировать свой политический капитал в реализацию мероприятий, очевидно непопулярных (задевающих серьезные интересы) в среде влиятельных чиновников? Как отмечалось в выступлении В. Путина на заседании президентского Экономического совета в декабре 2013 г., около трети всех мероприятий, предусмотренных в «дорожных картах» на момент выступления, не выполнено в срок (<<http://www.kremlin.ru/news/19785>>). Одна из наиболее заметных неудач начального этапа реализации «дорожных карт» – так и не случившаяся ликвидация ФГУП «Ростэк», деятельность которого серьезно искажает рынок предоставления таможенных услуг. Такая ликвидация была предусмотрена «дорожной картой» «Совершенствование таможенного администрирования» (<[http://versia.ru/articles/2014/feb/03/tamozhny\\_ne\\_otdaet\\_dobro](http://versia.ru/articles/2014/feb/03/tamozhny_ne_otdaet_dobro)>).

- Кадровый состав АСИ выгодно отличает агентство от типичного российского правительственного ведомства: основой его стали новые, хорошо профессионально подготовленные и мотивированные сотрудники, преимущественно нанятые из частного сектора и способные применять методики проектного управления.

Вместе с тем ряд моментов в организации работы АСИ расходится с принципами «лучшей практики». По нашему мнению, в этом контексте можно выделить следующие особенности АСИ:

- *Полномочия.* Устав АСИ не наделяет его какими-то реальными правами в области дерегулирования, кроме как правом «выработки предложений по улучшению». Эффективность работы агентства пока в значительной мере основана на использовании авторитета политического спонсора, т.е. задействуется неформальный механизм, жестко «привязанный» к конкретному лицу, в данном случае – В. Путину, а не формально прописанные права и обязанности.
- *Законодательная база.* В России пока нет общего закона по улучшению инвестиционного климата, в рамках которого бы определялись ключевые задачи и мандат агентства. АСИ действует на основании специального распоряжения правительства. Точно так же в России пока нет законодательного положения об обязательном проведении регулярного аудита/обзора общего состояния регуляционного режима в экономике (Periodic general regulatory reviews) как рамочной основы для всей организационно-координирующей деятельности АСИ по снижению административных барьеров.
- *Прозрачность.* В вопросах обеспечения прозрачности деятельности АСИ пока наблюдается смешанная ситуация. С одной стороны, агентство достаточно открыто в части информирования о ходе своей текущей активности и о результатах реализуемых проектов<sup>20</sup>. Вызывают уважение масштабы работы АСИ по проведению консультаций с бизнесом, в том числе через ведущие бизнес-

---

<sup>20</sup> Вместе с тем нужно отметить, что АСИ пока не удалось полностью преодолеть скептицизм бизнеса в отношении планов правительства по улучшению делового климата. Этот скептицизм основан на предшествующем негативном опыте и сохраняющейся непоследовательности в действиях властей. Соответственно, общественная поддержка работы АСИ еще недостаточна, так как у бизнеса нет ощущения, что намерения правительства по улучшению инвестиционного климата – это «всерьез и надолго». С другой стороны, вокруг АСИ ведется довольно агрессивная PR-компания, которая создает риск формирования неоправданно завышенных ожиданий у отдельных групп, особенно тех, кто не имеет повседневного опыта ведения практического бизнеса.

ассоциации. С другой стороны, информация об источниках и масштабах финансирования АСИ остается полностью закрытой.

- *Мониторинг.* Формирование системы мониторинга хода реформ остается незавершенным. Не возникло открытой системы отчетности ведомств на высоком уровне за достижение своих КРІ и применения санкций к тем, кто явно саботирует процесс дерегулирования. Такая система отчетности должна была бы сформироваться за пределами АСИ (на уровне аппарата правительства или президентской администрации) и функционировать под непосредственным контролем президента. Для регионов соответствующая система мониторинга должна быть привязана к изменению конечных показателей регионального экономического развития (таких как рост инвестиций и создание рабочих мест). Наши предложения по построению системы регионального мониторинга более подробно представлены в заключительном разделе статьи.
- *Обновление кадров в госаппарате.* Агентство реализует заметный объем программ по обучению госслужащих, в частности, в рамках программы «Молодые профессионалы». Вместе с тем АСИ не имеет четкого мандата и, по-видимому, финансирования (бюджета) для систематической поддержки развития профессиональных навыков в отдельных ведомствах и регионах. Также АСИ не в состоянии влиять на обновление управленческих команд в ведомствах и в регионах, на кадровое продвижение носителей «лучшей управленческой практики» на местах (которых АСИ как раз и выявляет в ходе реализации своих программ). Известны отдельные примеры, когда эксперты, работавшие в региональных экспертных группах АСИ, впоследствии переходили на работу в региональные администрации. Однако такая позитивная практика не превратилась в систему.
- *Мотивация менеджеров АСИ.* Для внешнего наблюдателя остается неясной система стимулов и мотиваций для руководителей АСИ, что потенциально может ограничивать эффективность их работы. На какое административное поощрение и карьерные перспективы могут рассчитывать, например, администраторы основных проектов АСИ? Отсутствие ясных карьерных траекторий для менеджеров агентства создает риск постепенного их «встраивания» в существующий бюрократический аппарат, с которым они контактируют на

ежедневной основе (и от которого существенно зависит реализация проектов АСИ).

Отмеченные особенности модели АСИ, на наш взгляд, несут в себе потенциальные риски для реализации программ улучшения инвестиционного климата.

Во-первых, в отсутствие формальных административных полномочий возможности АСИ по воздействию на деятельность ведомств определяются главным образом его доступом к президенту РФ В. Путину. Однако прямой выход на В. Путина имеют и другие влиятельные административные игроки. Поэтому у АСИ, которое может достигать своих целей только в ходе тесного взаимодействия с ведомствами и которое само финансируется правительством, объективно возникают стимулы к тому, чтобы лишний раз «не напрягать отношения» с наиболее влиятельными ведомствами и чиновниками. Тем самым возникают риски постепенного «сращивания» АСИ с существующим бюрократическим аппаратом.

Во-вторых, сохраняется значительный риск того, что правильные и достаточно радикальные изменения нормативного характера могут быть недостаточными для того, чтобы обеспечить изменения на более глубоком уровне – в повседневной бизнес-культуре конкретных организаций и их сотрудников. Необходим культурологический сдвиг в сторону более партнерских отношений между государством и бизнесом, движение в направлении модели, где инспектор (низовой сотрудник регулирующего органа) все более выступает как партнер и консультант по развитию бизнеса с учетом требований государственной политики [Coolidge, 2006]. Изменения в повседневном поведении и преобладающих настроениях конкретных исполнителей на низовом уровне – одна из наиболее сложных задач реформы, особенно в странах с укоренившейся бюрократической культурой<sup>21</sup>. На наш взгляд, ее решению могла бы способствовать система активной горизонтальной ротации кадров внутри аппарата, в основе которой лежала бы кадровая экспансия агентств, продемонстрировавших наибольшие успехи в деле дерегулирования.

В-третьих, сохраняется риск фрагментации и параллелизма в рамках реализации всей правительственной программы по улучшению инвестиционного климата. За последний год в системе усилился элемент институциональной бюрократической конкуренции в отношениях между несколькими новыми инициативами, прежде всего между проектами «Открытое Правительство» и АСИ. Помимо этого, свою роль в политике дерегулирования играет департамент ОРВ в структуре Минэкономразвития и Уполномоченный по защите прав

---

<sup>21</sup> Например, Всемирный банк выделяет эту проблему при анализе ключевых барьеров к улучшению инвестиционного климата в Индии [World Bank, 2006].

предпринимателей. С точки зрения традиционных подходов к организации деятельности госаппарата, за счет этого увеличивается риск «размазывания» ограниченного объема ресурсов (кадровых и политических) слишком тонким слоем, усложняется выделение приоритетов<sup>22</sup>.

Одним из потенциальных негативных эффектов такого параллелизма является возможная потеря стратегического фокуса на ключевых вопросах улучшения инвестиционного климата: множественность организаций с пересекающимися мандатами создает возможность для каждой из них избегать постановки наиболее сложных и политически болезненных вопросов (таких как, например, работа судебной системы и силовых структур). Возникает риск того, что заметный прогресс по отдельным направлениям (таким как, к примеру, ускорение регистрации нового бизнеса или выделение участков под застройку) не перерастет в новое системное качество (более комфортные условия для функционирования бизнеса, меняющие преобладающие настроения и стимулирующие дополнительные инвестиции). Другими словами, есть серьезный риск «имитации активности»: скатывание на путь регулярного одобрения новых инициатив по изменению инвестиционного климата без внедрения механизмов регулярной публичной оценки реализации ранее одобренных программ<sup>23</sup>.

Следует отметить, что использование рейтинга Doing Business в качестве ключевого индикатора хода реформ в определенной степени усиливает вышеназванный риск. Рейтинг DB представляет собой достаточно упрощенный и формальный набор индикаторов, которым при желании можно легко манипулировать, т.е. добиваться улучшения рейтинга без реального улучшения бизнес-климата. Например, Белоруссии удалось быстро и заметно повысить свой страновой рейтинг путем формальных улучшений отдельных показателей, входящих в рейтинг, но без сколько-нибудь заметного уменьшения степени государственного контроля в национальной экономике. Рейтинг Белоруссии поднялся со 127-го места в 2007 г. до 85-го в 2009 г. и 63-го в 2014 г. Особенно значительные улучшения были зафиксированы по таким составляющим рейтинга DB, как легкость регистрации нового бизнеса, получение разрешений на строительство и регистрация собственности.

Несмотря на то, что общее отношение российской политической элиты к необходимости проведения реальных, а не декларативных реформ в последние годы эволюционирует, скорее, в правильном направлении – например, создание института Уполномоченного по защите прав

---

<sup>22</sup> Однако, сознавая этот риск, следует учесть возможные позитивные следствия подобной «бюрократической конкуренции» в условиях, когда иные механизмы общественно-политической конкуренции остаются слабыми или неразвитыми (ниже мы прокомментируем этот тезис более подробно).

<sup>23</sup> Нечто подобное в последние 10 лет происходит в области промышленной политики, где активное нормотворчество все больше ориентируется на процесс, а не на результат [Симачев, Кузнецов, 2014].

предпринимателей можно рассматривать как индикатор большей готовности власти начать реальную работу по совершенствованию правовой защиты бизнесменов, что имеет фундаментальное значение для улучшения защиты прав собственности в России, – риск потери фокуса реформ и «сползания» к имитации изменений остается достаточно серьезным.

Этот риск можно проиллюстрировать на примере Грузии, страны, которая в прошлом десятилетии осуществила попытку радикальной либерализации системы экономического регулирования и резкого сокращения масштабов вмешательства государства в экономику. На практике это привело к весьма неоднозначным результатам, которые в настоящее время остаются предметом горячей полемики. С одной стороны, выделяются существенные позитивные результаты реформ, прежде всего в части сокращения коррупции, а также либерализации торговли, упорядочения налоговой администрации, облегчения условия создания нового бизнеса и др. [World Bank, 2012]. Всемирный банк признал Грузию абсолютным мировым лидером в процессе улучшения инвестиционного климата в период 2005–2010 гг. С другой стороны, ряд независимых исследователей считает, что на практике прогресс Грузии в сфере дерегулирования был заметно менее ощутимым. Более того, произошла замена формального государственного регулирования и связанной с ней коррупции масштабным неформальным вмешательством и произволом отдельных высокопоставленных государственных чиновников, действующих вне нормативно-правового поля [Timm, 2013]. Одновременно в отсутствие регулирования наблюдалось усиление локальных монополий и влияния отдельных крупных предпринимателей. Не случайно поэтому, по оценкам Всемирного экономического форума (WEF), глобальные рейтинги Грузии остаются достаточно низкими по таким важным позициям, как защита прав собственности (131-е место) и развитие конкурентных рынков (127-е место). Коррупция в стране приняла новые, более скрытые формы и еще больше сконцентрировалась на уровне хозяйственной и политической элиты [Paparava, 2013].

## **5. Направления развития системы новых институтов взаимодействия государства и бизнеса в России**

Как было показано выше, в период 2010–2012 гг. в России возник целый ряд новых институтов взаимодействия государства и бизнеса, деятельность которых направлена на упрощение регулирования и улучшение условий для ведения бизнеса. Их усилия привели к определенным изменениям нормативного поля, а также к некоторым практическим

результатам, таким как улучшение позиций России в рейтинге Doing Business или амнистия для предпринимателей. Однако пока это не привело к изменению темпов экономического роста и притоку инвестиций – в 2013 г. рост ВВП в России составил лишь 1,3% (что заметно ниже уровня 2012 г. и первоначальных прогнозов правительства на 2013 г.), а объем инвестиций в основной капитал сократился за год на 0,3% против роста 6,6% годом ранее.

Мы видим два блока причин для такого развития событий. Во-первых, это противоречивость сигналов, исходящих от высшего уровня власти. По нашему мнению, главный риск для нынешней российской политики улучшения инвестиционного климата (и для успешной деятельности АСИ как ключевого элемента этой политики) связан не с конкретными особенностями организации и функционирования АСИ и других новых институтов взаимодействия государства и бизнеса, а с сохраняющимися фундаментальными слабостями в экономической стратегии правительства. Содержание управляющих сигналов, поступающих от высшей политической элиты как бизнесу, так и чиновникам в государственном аппарате, остается крайне неоднородным. Эти сигналы свидетельствуют о явной озабоченности руководства страны состоянием инвестиционного климата, но в то же время говорят об отсутствии стратегического согласования между разными блоками проводимой экономической политики. С одной стороны, снижение административных барьеров является приоритетом национальной политики, но, с другой стороны, руководство не менее озабочено, например, состоянием бюджета и готово принимать фискальные меры, несовместимые с долгосрочной стратегией, направленной на укрепление доверия бизнеса к политике правительства. Один из примеров такого рода – резкое повышение с 2013 г. ставок социальных платежей для малого бизнеса, приведшее к массовому закрытию индивидуальных предприятий. Одновременно пока не заметно, чтобы успехи или неудачи в деле улучшения инвестиционного климата стали как-то сказываться на конкретных кадровых решениях внутри административной системы. В результате не происходит принципиального изменения в отношении бизнеса к реализуемым и провозглашаемым правительством мерам, нет заметного роста доверия и нет роста инвестиций.

К сожалению, следует признать, что, несмотря на все усилия бизнес-сообщества, особенно ассоциации «Деловая Россия», задача улучшения инвестиционного климата не стала реальным приоритетом в деятельности правительства. Однако особенностью сегодняшней ситуации является тот факт, что соответствующие декларации высших руководителей страны привели к созданию новых структур, включая АСИ, целевой функцией которых является улучшение условий ведения бизнеса. Эти структуры укомплектованы квалифицированными

кадрами и обладают собственным административно-политическим весом, что создает основу для продолжения начатых реформ и расширения их повестки – если на политическом уровне будет сохраняться интерес к углублению взаимодействия с бизнесом. На наш взгляд, ухудшение внешнеэкономической ситуации для РФ в контексте событий на Украине и в Крыму объективно требует повышенного внимания к вопросам поддержания экономического роста, что предполагает углубление диалога государства и бизнеса. Этот аргумент может использоваться для обоснования необходимости более явного «разворота к бизнесу» в проводимой экономической политике<sup>24</sup>.

Во-вторых, наличие нескольких параллельно действующих институтов, каждый из которых претендует на внимание первых лиц государства, чревато размыванием ограниченного кадрового и административного ресурса по большому числу частных целей и постепенным переключением внимания на задачи, которые кажутся более простыми для решения с политической точки зрения. При этом из фокуса могут выпадать действительные приоритеты политики по улучшению инвестиционного климата. В частности, ряд исследований последних лет свидетельствует о том, что одним из ключевых барьеров для роста инвестиций является практика «рейдерских захватов», в которую очень часто оказываются вовлечены сотрудники государственных правоохранительных структур [Firestone, 2010; Gans-Morse, 2012; Яковлев, 2012]. С риском такого «силового давления» прежде всего сталкиваются успешные средние предприятия, расширяющие свой бизнес [Ясин и др., 2013; Yakovlev, 2014].

Коллективные действия российских предпринимателей (прежде всего, через ассоциацию «Деловая Россия») привели к тому, что в данной сфере в 2011 г. был создан специальный институт – Центр общественных процедур «Бизнес против коррупции» (ЦОП БПК), а в 2012 г. в президентской администрации введена должность Уполномоченного по защите прав предпринимателей. В 2013 г. по инициативе Б. Титова, назначенного на этот пост, была проведена амнистия для предпринимателей. Однако, как свидетельствует анализ статистики обращений предпринимателей и материалы заседаний Общественного совета ЦОП БПК (<http://www.nocorruption.biz/>), в целом реальные изменения практик правоприменения по отношению к предпринимателям остаются весьма скромными [Яковлев и др., 2014]. При этом сама деятельность по ограничению силового давления на бизнес (объективно требующая

---

<sup>24</sup> Стоит отметить, что именно в таких терминах уже высказывался В. Иноземцев (см.: <<http://rbcdaily.ru/economy/562949990996177>>).

большого политического ресурса) фактически обособлена от общих механизмов выработки экономической политики<sup>25</sup>.

По нашему мнению, решение этих двух проблем связано с *интеграцией существующих институтов взаимодействия государства и бизнеса* – с улучшением координации их деятельности и консолидацией их усилий при решении приоритетных задач. При этом мы хорошо осознаем издержки создания новых и трансформации существующих институтов. Именно поэтому, на наш взгляд, предлагаемые изменения должны касаться не самих существующих и описанных выше институтов, а реализовываться на следующем, более высоком уровне управления, на котором происходит согласование и принятие ключевых политических решений.

В этом контексте можно напомнить, что в международной практике важную роль в выработке политики дерегулирования играют «общественно-государственные советы высокого уровня». В российских условиях имеющийся опыт деятельности таких советов неоднозначен. В большинстве случаев специальные высокостатусные комиссии с участием крупных бизнесменов и ученых не давали эффекта, они отторгались и игнорировались сложившейся бюрократической системой. В первую очередь это было связано с отсутствием у таких комиссий административных полномочий и, соответственно, достаточного административного ресурса по реализации их решений (достаточно показательным в этом отношении был Совет по конкурентоспособности и предпринимательству при председателе правительства РФ М. Фрадкове).

Из этого опыта были извлечены уроки и соответствующие «советы высокого уровня», создававшиеся после кризиса 2008–2009 гг. (когда у правительства объективно возросла потребность в проведении эффективных консультаций с бизнесом), стали обладать реальными полномочиями. В ряду такого рода структур можно выделить Комиссию по модернизации и технологическому развитию экономики России, созданную Д. Медведевым в 2009 г. К более поздним примерам относятся созданные в 2012 г. Правительственная комиссия по координации деятельности Открытого правительства ([http://большоеправительство.рф/gov\\_commission/](http://большоеправительство.рф/gov_commission/)) и Экспертный совет при правительстве РФ, а также Экономический совет при президенте РФ (<http://state.kremlin.ru/council/32/news>). Наблюдательный совет АСИ, сформированный в 2011 г., по сути, также является примером «совета высокого уровня» – с регулярным

---

<sup>25</sup> В этом контексте стоит отметить, что Б. Титов не входит ни в Наблюдательный совет АСИ, ни в Экономический совет при президенте РФ.

вовлечением президента и руководителей ключевых экономических ведомств, а также со сложившимся механизмом реализации решений.

Вместе с тем международный опыт наглядно свидетельствует, что достижение эффекта от деятельности подобных советов возможно только на основе персональной вовлеченности и личной заинтересованности первых лиц в системе государственного управления. Это означает, что интеграция, о необходимости которой мы говорили выше, должна происходить вокруг конкретных политических фигур. Анализ возникновения и деятельности четырех выделенных выше институтов по улучшению бизнес-климата показывает, что на высшем федеральном уровне есть два лица, выступающих генераторами соответствующих инициатив и политических решений, – это президент РФ В. Путин и председатель правительства РФ Д. Медведев.

При этом В. Путин непосредственно инициировал создание АСИ, а также в рамках своей предвыборной кампании анонсировал введение поста Уполномоченного по защите прав предпринимателей – УЗПП (должность которого в бюрократической иерархии соответствует позиции советника президента). Механизм ОРВ был официально запущен в 2010 г., когда В. Путин являлся председателем правительства, а инициативы по существенному расширению сферы применения ОРВ также были озвучены в период президентской предвыборной кампании В. Путина в начале 2012 г. Напротив, инициативы Открытого правительства однозначно связываются с именем Д. Медведева. При этом если мандат АСИ, УЗПП и ОРВ касается различных сторон взаимоотношений государства и бизнеса, то мандат ОП существенно шире и охватывает разные аспекты взаимодействия государства с гражданами (а не только с предпринимателями).

Стоит также отметить, что в последнее время В. Путин стал уделять заметно больше внимания деятельности своего Экономического совета (ЭС), который был реформирован в ноябре 2013 г. – с созданием президиума Экономического совета, куда вошли 19 человек, включая ключевые фигуры из экономического блока правительства, а также представителей ведущих бизнес-ассоциаций и ряд экспертов. Мы можем предположить, что президиум ЭС задуман как орган по выработке единой стратегии развития и ее реализации в рамках текущей экономической политики. При этом как деятельность Экономического совета, так и работу АСИ в рамках административной вертикали курирует помощник президента РФ А. Белоусов,

который может считаться одним из идейных вдохновителей формирования новых институтов взаимодействия государства и бизнеса<sup>26</sup>.

В контексте вышесказанного, по нашему мнению, интеграцию/консолидацию деятельности АСИ, УЗПП и ОРВ было бы целесообразно провести под эгидой Экономического совета при президенте РФ. Экономический совет как стратегический орган верхнего уровня сможет обеспечить согласование сигналов, поступающих сверху в административную систему в отношении конкретных приоритетов национальной экономической политики. Тем самым деятельность по улучшению делового климата (в его разных аспектах) была бы встроена в общий механизм выработки и реализации экономической стратегии<sup>27</sup>. В предлагаемой системе Наблюдательный совет АСИ, по сути, стал бы выполнять функции «предпринимательской секции» ЭС при президенте<sup>28</sup>. Экономический совет, как нам видится, превратился бы в ключевой элемент всей системы мониторинга реализации основных решений по улучшению инвестиционного климата, что кардинальным образом улучшило бы соответствующую систему стимулов и санкций. Это, на наш взгляд, способствовало бы уточнению и усилению административного статуса АСИ, что важно для повышения долгосрочной устойчивости этой организации.

Нужно подчеркнуть, что такого рода идея интеграции усилий в проведении политики дерегулирования не является новой для российской литературы. В частности, в рамках разработки Стратегии-2020 уже были сформулированы предложения о создании Национального совета по совершенствованию правового регулирования предпринимательской и инвестиционной деятельности [Стратегия-2020, 2013; Карапетов и др., 2012]. Но если тогда речь преимущественно шла о «политической дестройке» и рационализации механизма ОРВ, то сейчас в рамках предлагаемой интеграции деятельности нескольких уже функционирующих институтов может решаться более широкий круг задач по выработке и реализации политики улучшения инвестиционного климата.

Реализация предлагаемого подхода не устранил конкуренции между разными институтами дерегулирования. Однако вопреки традиционным представлениям международных

---

<sup>26</sup> В этой связи можно вспомнить доклад Минэкономразвития «О дополнительных мерах по повышению темпов роста промышленного производства», подготовленный под руководством А. Белоусова вскоре после его назначения заместителем министра экономического развития в 2006 г.

<sup>27</sup> Важным требованием современного подхода к проведению регуляторной реформы (т.н. «smart regulation» mechanism) является ее соответствие стратегическим целям национального развития и сложившимся традициям государственного регулирования [Монтэн, 2014].

<sup>28</sup> Стоит отметить, что по персональному составу Наблюдательный совет АСИ и президиум ЭС заметно пересекаются – 8 из 14 членов НС АСИ одновременно входят в состав президиума ЭС (насчитывающий 19 членов).

экспертов<sup>29</sup> в современных российских условиях сохранение частично-конкурентной ситуации и наличие нескольких организаций с перекрывающимися мандатами имеет свои преимущества, так как она заметно снижает риски монополизации программы реформ какой-либо одной конкретной группой интересов. В условиях властной вертикали и ограниченной политической конкуренции в России возможности для открытого бюрократического соперничества невелики. Также недостаточными являются возможности для тестирования альтернативных подходов к решению важных социально-экономических задач. Вместо этого управленческая система имеет тенденцию к генерированию монопольных структур, которые затем переходят под контроль конкретных «групп влияния». В этой ситуации развитие параллельных открытых площадок, на которых могут обсуждаться альтернативные варианты решения сходных проблем, способно служить механизмом определенного сдерживания монопольных тенденций и общего повышения прозрачности процесса принятия решений. Параллелизм расширяет возможности для новых и слабых игроков быть услышанными (или, для начала, получить шанс участвовать в диалоге), а также увеличивает шансы таких игроков на реализацию «второй попытки» в деле продвижения своих интересов. В конечном счете бюрократическая конкуренция, как всякая конкуренция, укрепляет стимулы к более эффективной деятельности<sup>30</sup>. Помимо предложенного выше изменения в общей организации («архитектуре») механизмов по выработке и реализации политики дерегулирования на основе интеграции отдельных действующих инициатив вокруг Экономического совета при президенте, мы также предлагаем ряд дополнительных практических мер, направленных на повышение эффективности деятельности АСИ и расширение воздействия АСИ на текущие практики государственного управления:

1. *Кадровая экспансия АСИ.* Ранее мы отмечали значимость «культурологического сдвига» в деятельности российского государственного аппарата – с переходом от целей,

---

<sup>29</sup> В соответствующей литературе преобладает положение о необходимости консолидации усилий и формирования единого органа, координирующего все реформы по дерегулированию.

<sup>30</sup> Чили часто рассматривается как пример успешного использования бюрократической конкуренции при построении национальной системы институтов развития, в которой, на первый взгляд, много параллелизма и дублирования [Яковлев, Гончар, 2004]. Например, программы поддержки инноваций и повышения конкурентоспособности реализуются в Чили не министерствами и ведомствами, а целым рядом независимых агентств, большинство из которых функционирует как частные неприбыльные корпорации, работающие по контракту с правительством. Подобный «аутсорсинг» функций господдержки с передачей их частно-государственным посредникам, конкурирующим между собой, помимо прочего, позволяет правительству более эффективно осуществлять мониторинг и контроль реализации соответствующих программ. Отличие российской ситуации от Чили в том, что там речь шла о повышении эффективности организаций и программ общественного сектора. В России же скорее речь идет о поддержке через подобные «параллельные площадки» элементов политической конкуренции путем создания для нее институциональной базы.

ориентированных на организацию процесса проверок, к целям, напрямую связанным с достижением конечных целей процесса регулирования. Важно не сколько было проведено проверок, а как деятельность проверяющих в результате повлияла на снижение числа аварий, несчастных случаев, нарушений закона и пр. Этому может способствовать развитие системы ключевых показателей эффективности (KPI), которая уже начала формироваться в «дорожных картах» АСИ, – с четкой привязкой поощрения (или наказания) сотрудников ведомств к конкретным результатам их работы. Для продвижения в этой сфере не менее важную роль могло бы сыграть превращение АСИ в своего рода «инкубатор» новых управленческих кадров – когда после 2–3 лет работы в Агентстве успешные менеджеры проектов АСИ перемещались бы на более высокие позиции в федеральных и региональных органах управления. Подобная «кадровая экспансия» АСИ позволила бы не только укрепить мотивацию сотрудников агентства, но и постепенно распространить на другие части госаппарата методы и идеологию (бизнес-культуру) работы АСИ, основанные на конструктивном сотрудничестве с бизнесом.

2. *Укрепление системы мониторинга.* Нам представляется, что следует разделить задачу построения «рейтинга регионов», по которому будет оцениваться деятельность региональных властей, от мониторинга результатов внедрения Регионального стандарта АСИ. Рейтинг регионов должен основываться на показателях, отражающих достижение конечных целей регионального экономического развития – притока инвестиций, создания новых рабочих мест, роста экспорта, роста собственной налоговой базы. Региональный стандарт, напротив, должен отражать более технические (промежуточные) показатели, такие как качество диалога между региональной властью и местным бизнес-сообществом. При этом в рамках рейтинга регионов, возможно, должны сравниваться сопоставимые друг с другом регионы (по принципу разных лиг в спорте), а в самой оценке должны скорее учитываться не абсолютные, а относительные величины (темпы прироста). В дополнение к такому рейтингу в части мониторинга изменения бизнес-климата было бы целесообразно на регулярной основе проводить оценку готовности (склонности) населения заниматься предпринимательством, а также оценку проблем, с которыми сталкиваются фирмы – потенциальные инвесторы.

3. *Закон о совершенствовании инвестиционного климата.* Нам представляется целесообразным принятие специального рамочного закона, в котором можно было бы прописать ключевые принципы построения всей работы по экономическому дерегулированию<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Это предложение в известном смысле дополняет рекомендацию, сделанную в марте 2014 г. на съезде РСПП, о необходимости принятия федерального закона об основах государственного и муниципального контроля с целью однозначного и исчерпывающего определения всей системы контрольных процедур. С нашей точки зрения, важно

Такой закон мог бы точнее определить полномочия АСИ и других организаций, участвующих в процессе совершенствования инвестиционного климата, требования к структуре консультаций с бизнес-сообществом, набору основных реализуемых программ, их мониторингу и оценке. Одним из положений такого закона могло бы стать требование об обязательном проведении регулярного аудита/обзора общего состояния регуляционного режима в экономике (см. следующий пункт).

4. *Аудит регуляторного режима и анализ прогресса в улучшении делового климата.*

Эффективным инструментом анализа и распространения лучших практик (одновременно отражающим основные результаты деятельности АСИ) может стать ежегодный Национальный доклад о состоянии условий ведения бизнеса. Одним из блоков такого доклада должен быть анализ федеральных нормативных актов и процедур, воздействующих на бизнес (в разрезе ведомств), с описанием их основных проблемных моментов, с предложениями по их смягчению и организации мониторинга происходящих изменений. В отдельных странах ОЭСР (Австралия, Южная Корея) накоплен значительный опыт подготовки таких докладов, который мог бы использоваться при разработке формата их российского аналога. Другой блок должен касаться оценки состояния инвестиционного климата в регионах РФ (включая разработку методики и ежегодное обновление рейтинга регионального инвестиционного климата). Еще один блок должен затрагивать проблемы «силового давления» на бизнес. Такой доклад должен готовиться совместно с ведущими бизнес-ассоциациями, с аппаратом Уполномоченного по защите прав предпринимателей и с Минэкономразвития (в части анализа эффективности процедур ОРВ).

5. *Обобщение международного опыта и учет его в российской практике.* Процесс вступления России в ОЭСР следует использовать для дополнительного институционального укрепления организаций и структур, отвечающих за работу по улучшению российского инвестиционного климата. В рамках ОЭСР сформированы разнообразные наборы общепризнанных правил лучшей международной практики (например, в сфере защиты прав инвесторов), которые целесообразно в явном виде учитывать при реформировании соответствующего российского регулирования, в том числе на региональном уровне. В этой связи, на наш взгляд, более глубокого рассмотрения и открытой дискуссии заслуживает вопрос о возможной гармонизации институциональных решений в сфере дерегулирования в России со

---

не только зафиксировать в законе принципы и инструменты госконтроля и регулирования, но и определить на законодательном уровне подходы к их реформированию (см. «Ключевые итоги отчетно-выборного XXI Съезда Российского союза промышленников и предпринимателей», 20 марта 2014 г.)

стандартами и форматами, используемыми в странах ОЭСР<sup>32</sup>. Для стимулирования такой дискуссии может быть полезной подготовка сотрудниками ОЭСР нового странового отчета по России по стандарту OECD Reviews of Regulatory Reform, в котором значительное место было бы посвящено теме возможной гармонизации российских подходов к дерегулированию с преобладающей практикой в странах – членах ОЭСР. Предыдущий доклад с анализом состояния российской системы экономического регулирования был подготовлен ОЭСР в 2005 г. и посвящен более базовым вопросам организации политики по развитию конкуренции, а также регулированию в инфраструктурных отраслях [OECD, 2005]. Фокус нового российского доклада мог бы быть несколько иным – центральными вопросами для изучения в нем было бы снижение общего регуляционного бремени для бизнеса и эффективная организация всей системы регулирования на национальном уровне. В определенной мере примером такого доклада может служить аналогичный доклад ОЭСР по Китаю<sup>33</sup>, в котором ключевая глава (“Regulatory Governance”) была посвящена анализу новой «архитектуры» системы регулирования в КНР и расширению возможностей этой системы применять на практике современные методы регулирования. Кроме того, еще одним полезным инструментом переноса в Россию международного опыта по проведению реформ в системе экономического регулирования могла бы стать подготовка самооценки текущего регуляционного режима в стране на основе стандартного вопросника АТЭС – ОЭСР “Integrated Checklist on Regulatory Reforms” [АРЕС, OECD, 2005]. Вопросник является достаточно популярным в развитых странах средством проведения оценки прогресса, достигнутого в реализации соответствующих реформ. Один из четырех основных разделов вопросника (“Regulatory Reform”) посвящен анализу общих принципов проведения изменений в экономическом регулировании и принципов деятельности организаций, реализующих эти изменения. Проведение такой самооценки могло бы быть организовано под эгидой АСИ с привлечением российских и международных экспертов.

В заключение стоит отметить, что деятельность АСИ продемонстрировала возможности практического применения проектных подходов к реализации реформ в российских условиях. В частности, опыт АСИ показывает, что политика по улучшению делового климата в каждый данный момент может (и должна) представлять собой набор проектов с ясными целями и

---

<sup>32</sup> Венгрия, например, считается одной из нескольких стран, которые в последнее время успешно применили опыт ОЭСР для формирования нового национального органа, отвечающего за организацию реформ в сфере экономического регулирования, и для разработки закона, определяющего общие принципы процесса дерегулирования [Kikeri et al., 2007].

<sup>33</sup> OECD Reviews of Regulatory Reform: China 2009 Defining the Boundary between the Market and the State. 2009. Paris. May

фиксированными сроками реализации. В то же время восприятие самой этой политики как «проекта с конечным сроком» было бы ошибкой. Как свидетельствует международный опыт, улучшение делового климата является непрерывным процессом. Его непрерывность обусловлена тем, что глобальная конкурентная рыночная среда и возросшая мобильность капитала постоянно порождают новые вызовы для национальных правительств. И институты, поддерживающие процесс улучшения делового климата на национальном и региональном уровне, должны стать частью системы управления экономическим развитием – несмотря на регулярную корректировку конкретных целей их деятельности, а также обновление их кадрового состава.

Мы полагаем, что предложенные нами меры будут способствовать повышению эффективности деятельности АСИ и других институтов, созданных в России в последние годы для реализации политики улучшения делового климата. Вместе с тем необходимо сознавать, что конечные результаты этой политики (в виде притока инвестиций, создания новых рабочих мест и повышения темпов экономического роста) решающим образом зависят от доверия к государству со стороны инвесторов, которое очень тяжело создать, но легко разрушить. Именно поэтому ключевой предпосылкой успеха является постоянный открытый диалог между государством и бизнесом, нацеленный на выявление существующих проблем и конструктивный поиск вариантов их решения, а также стратегическая согласованность всех мер экономической политики, реализуемых разными блоками правительства.

## Литература

Агентство стратегических инициатив (АСИ). Отчет о деятельности Агентства в 2012 г. М., 2013 <<http://asi.ru/reports/11074/>>.

Агентство стратегических инициатив (АСИ). Отчет о деятельности Агентства в 2013 г. М., 2014.

Аузан А.А., Крючкова П.В. Административные барьеры в экономике: задачи деблокирования // Вопросы экономики. 2001. № 5. С. 73–88.

Баткибеков С., Бобылев Ю., Кадочников П., Пономаренко С., Непесов С., Синельников С., Трунин И., Шкребела Е. Налоговая реформа в России: анализ первых результатов и перспективы развития. Серия «Научные труды ИЭПП», № 50Р. М.: ИЭПП, 2003 <<http://www.iep.ru/ru/nalogovaya-reforma-v-rossii-analiz-pervy-rezultatov-i-perspektivy-razvitiya-nauchnye-trudy-50.html>>.

Виньков А., Гурова Т., Полунин Ю., Юданов А. Делать средний бизнес // Эксперт. 2008. № 10.

Карпетов А.Г., Цыганков Д.Б., Яковлев А.А. Бег с барьерами. «Прямые инвестиции» // Журнал Сбербанка России. 2012. № 6. С. 28–30.

Кузнецов Е. Пробудиться, догнать и устремиться вперед: механизмы запуска инновационного роста России: препринт WP5/2002/07. м., 2002 <[https://www.hse.ru/data/2010/05/05/1216431669/WP5\\_2002\\_07.pdf](https://www.hse.ru/data/2010/05/05/1216431669/WP5_2002_07.pdf)>.

Монтэн Ш.-А. «Умное регулирование»: глобальный вызов для лиц, принимающих решения. Выступление на конференции “Development of Smart Regulation mechanisms: towards a new regulatory policy in Russia” в НИУ ВШЭ. Москва, 14 марта 2014 г. <<http://smartregulation.net>>

Минэкономразвития РФ. О дополнительных мерах по стимулированию темпов роста промышленного производства в Российской Федерации. Доклад для Совета по конкурентоспособности и предпринимательству при Правительстве РФ. Сентябрь, 2006.

Симачев Ю., Кузнецов Б. Эволюция государственной промышленной политики в России // Журнал Новой экономической ассоциации. 2014. № 2.

Стратегия-2020: Новая модель роста – новая социальная политика / под ред. В.А. Мау, Я.И. Кузьмина. Кн. 1 и 2. М.: М., Дело, 2013.

ЦЭФИР. Мониторинг административных барьеров развития малого предпринимательства. Раунд 5. Серия «Аналитические разработки и отчеты». № 22. 2005 (Ноябрь).

Яковлев А., Гончар К. Об использования в России опыта новых индустриальных стран в формировании «институтов развития» и стимулировании инновационного экономического роста // Вопросы экономики. 2004. № 10.

Ясин Е.Г., Акиндинова Н.В., Якобсон Л.И., Яковлев А.А. Состоится ли новая модель экономического роста в России? // Вопросы экономики. 2013. № 5. С. 4–39.

Яковлев А.А. Как уменьшить силовое давление на бизнес в России? // Вопросы экономики. 2012. № 11. С. 4–23.

Яковлев А.А., Соболев А.С., Казун А.П. Может ли российский бизнес ограничить «силовое давление» со стороны государства?: препринт WP1/2014/01. М., 2014 <[http://www.hse.ru/data/2014/01/13/1340784149/WP1\\_2014\\_01\\_f.pdf](http://www.hse.ru/data/2014/01/13/1340784149/WP1_2014_01_f.pdf)>.

APEC, OECD. APEC-OECD Integrated Checklist on Regulatory Reform, 2005.

Borthwick, David and Robert Milliner. Independent Review of the Australian Government's Regulatory Impact Assessment Process. 2012 (April).

Coolidge, Jacqueline. Reforming Inspections: Countering Corruption and Waste. Public policy for the private sector Note No. 308. The World Bank. 2006 (June).

Firestone, Tom. Armed Injustice: Abuse of the Law and Complex Crime in Post-Soviet Russia // Denver Journal of International Law & Policy. 2010. No. 38. P. 555–580.

Gans-Morse, Jordan. Threats to Property Rights in Russia: From Private Coercion to State Aggression // Post-Soviet Affairs. 2012. No. 28 (3). P. 263–295.

Jones Luong, Pauline and Erika Weinthal. Contra Coercion: Russian Tax Reform, Exogenous Shocks, and Negotiated Institutional Change // American Political Science Review. 2004. Vol. 98. No. 1. P. 139–152.

Kikeri, Sunita, Thomas Kenyon, and Vincent Palmade. Reforming the Investment Climate. Lessons for Practitioners. The World Bank. Washington, DC, 2007.

Kuznetsov, Yevgeny and Charles Sabel. New Open Economy Industrial Policy: Making Choices without Picking Winners. World Bank, 2011 Washington, DC <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11057>>.

Nakrosis, Vitalis and Zilvinas Martinaitis. “Sunrise” and “Sunset” of Lithuanian Agencies // Transylvanian Review of Administrative Sciences. 2011. Special Issue. P. 93–114.

OBPR (The Office of Best Practice Regulation). Annual Report: Best Practice Regulation Report, 2011–2012. Canberra, 2012.

OECD. Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. Paris, 2012.

OECD. Better Regulation in Europe. Ireland Country Report. Paris, 2010 (November).

OECD. OECD Reviews of Regulatory Reform: Russia 2005 Building Rules for the Market. Paris, 2005 (November).

OECD. OECD Reviews of Regulatory Reform: China 2009 Defining the Boundary between the Market and the State. Paris, 2009 (May).

Papava, Vladimer. Economic Achievements of Postrevolutionary Georgia. Myths and Reality // Problems of Economic Transition. 2013. Vol. 56. No. 2. P. 51–65.

Rodrik, Dani. Industrial Policy for the Twenty-First Century. Centre for Economic Policy Research, Working Paper No 4767. L., 2004 (November).

Rodrik, Dani. Normalizing Industrial Policy. Paper prepared for the Commission on Growth and Development. 2007 (September).

Sabel, Charles F. A Real-Time Revolution in Routines // The Firm as a Collaborative Community: Reconstructing Trust in the Knowledge Economy / C. Heckscher, P.S. Adler (eds.). N. Y., NY: Oxford University Press, 2006. P. 106–157.

Sabel, Charles F., and Sanjay Reddy. Learning to Learn: Undoing the Gordian Knot of Development Today // Challenge. 2007. Vol. 50. Issue 5 (October). P. 73–92.

Salas, Fernando and Sunita Kikeri. Regulatory Reform Institution Building: Lessons from Mexico. Public policy for the private sector Note No. 282. The World Bank, 2005 (January).

Tacsir, Ezequiel and Ricardo Monge-Gonzalez. 2014. Policy Coordination: From FDI to a Broader Framework to Promote Innovation. The Case of Costa Rica // STI Policies for Development: the Latin American Experience / G. Crespi, G. Dutrenit (eds.). Springer, 2014. Forthcoming.

Tan, Sharon. Malaysia: Overview // The Asia-Pacific Antitrust Review. 2013 Ch. 15. GCR (Global Competition Review) <<http://globalcompetitionreview.com/reviews/51/the-asia-pacific-antitrust-review-2013/>>.

Timm, Christian. Economic regulation and state interventions. Georgia's move from neoliberalism to state-managed capitalism. 2013 (Mimeo).

World Bank. Improving Investment Climates: an Evaluation of World Bank Group Assistance. Independent Evaluation Group (IEG). Washington, DC, 2006.

World Bank. Better Regulation for Growth: Governance Frameworks and Tools for Effective Regulatory Reform. Foreign Investor Advisory Service (FIAS). Washington, DC, 2010.

World Bank. Fighting Corruption in Public Services: Chronicling Georgia's Reforms. Washington, DC, 2012.

World Development Report. The State in a Changing World. World Bank and Oxford University Press, 1997.

Yakovlev, Andrei. Russian modernization: Between the need for new players and the fear of losing control of rent sources // Journal of Eurasian Studies. 2014. Vol. 5. No. 1. P. 10–20.

**Freinkman, L., Yakovlev, A.** Agency for strategic initiatives as a new type of development institution in Russia: first outcomes, factors of success and possible risks in comparative international perspective [Electronic resource] : Working paper WP1/2014/02 / L. Freinkman, A. Yakovlev ; National Research University Higher School of Economics. – Electronic text data (1 MB). – Moscow : Publishing House of the Higher School of Economics, 2014. – (Series WP1 “Institutional Problems of Russian Economy”). – 44 p. (In Russian.)

Developments in Russia after the 2008–2009 global financial crisis were associated with the emergence of a number of new institutions that support interactions between government and business. Against this background, the Agency for Strategic Initiatives (ASI) founded in 2011 can be considered as the most successful institutional innovation so far. We should stress that activity of ASI has been focused not on allocations of budget funds and preferences, but on the organization of strategic dialogue with the private sector and the consensus building within the government. This paper reviews the practical experience of the ASI’s operation, first, from the standpoint of general principles of the “new industrial policy” and, second, from the perspective of international best practices in deregulation policies. On this basis, the paper highlights the strengths and possible risks of the current ASI model and proposes further steps to strengthen mechanisms that would facilitate the formation of a favorable investment climate in Russia.

Keywords: economic development, developing countries, development agencies, investment climate, deregulation, medium-size business, industrial policy

JEL: L50, P20, O25

*Lev Freinkman, Andrei Yakovlev\**

*Authors affiliation:* National Research University Higher School of Economics (Moscow, Russia). \* Corresponding author, e-mail: ayakovlev@hse.ru

*Препринт WP1/2014/02*  
*Серия WP1*  
*Институциональные проблемы*  
*российской экономики*

Фрейнкман Лев Маркович, Яковлев Андрей Александрович

**Агентство стратегических инициатив  
как новый для России «институт развития»:  
первые результаты деятельности,  
факторы успеха и возможные риски  
в контексте международного опыта**