

Константин ТИМОХИН, Борис КАБЫЛИНСКИЙ

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПОЛИТИЧЕСКОГО УЧАСТИЯ ОТРАСЛЕВЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ АССОЦИАЦИЙ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Статья посвящена проблемам и перспективам некоммерческих отраслевых ассоциаций в современной России. На примерах эффективной деятельности этих организаций авторы доказывают тезис о наличии значимого политического участия институтов российского гражданского общества в процессе государственного управления.

The article is devoted to problems and prospects of non-profit branch associations in modern Russia. On examples of effective activity of these organizations the authors prove that Russian civil society institutes have significant political participation in the process of public administration.

Ключевые слова:

гражданское общество, легитимный лоббизм, некоммерческие отраслевые ассоциации, политическое участие; civil society, legal lobbyism, non-profit branch associations, political participation.

Обеспечение индивидуального и коллективного политического участия граждан в процессе принятия государственных решений является одной из ключевых задач для общества, претендующего на статус демократического. Более того, масштаб реального политического участия и совершенство той или иной демократии соотносятся прямо пропорционально¹. В этом плане достигнутый уровень демократизации политической системы современной России — дискуссионная тема. Следует признать, что на сегодняшний день большинство отечественных политологов оценивают участие российского гражданского общества в процессе принятия государственных решений либо сдержанно, либо крайне пессимистично. Такое видение сложившейся ситуации небезосновательно, но при этом на периферии научного интереса остаются примеры значимого участия институтов российского гражданского общества в актуальных политических процессах. По нашему мнению, достижениям отраслевых некоммерческих ассоциаций уделяется незаслуженно мало внимания.

Базовое определение отраслевых ассоциаций сформулировано в ст. 11 Федерального закона «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 № 7-ФЗ. Ассоциации, а также союзы являются некоммерческими организациями, основанными на членстве, которые создаются гражданами и юридическими лицами для достижения общественно полезных и законных целей, в т.ч. для представления и защиты общих, а также профессиональных интересов своих членов. Некоммерческой *a priori* является организация, не имеющая в качестве основной цели своей деятельности извлечение прибыли и не распределяющая ее между участниками. Функциональные аспекты деятельности некоммерческих отраслевых ассоциаций, т.е. конкретные механизмы защиты прав групп интересов, регулируются не только профильным, но также налоговым, таможенным и иными законодательствами. Как будет показано впоследствии, одной из основных проблем, усложняющих деятельность отраслевых некоммерческих ассоциаций в России, является противоречивость соответствующей нормативно-правовой базы.

ТИМОХИН
Константин
Михайлович —
президент
Ассоциации
импортеров и
дистрибьюторов
строительной
и отделочной
керамики
k.timokhin@ascir.ru

КАБЫЛИНСКИЙ
Борис
Васильевич —
старший
преподаватель
Северо-Западного
института
управления —
филиала РАНХиГС
boris_kabylinkiy@
mail.ru

¹ См.: Даль Р. О демократии. — М.: Аспект-Пресс, 2000.

Проблема эффективного политического участия российских некоммерческих ассоциаций тесно связана с трудностями развития отечественного бизнеса. Ряд исследователей и оппозиционеров высказываются о текущем положении дел крайне негативно. Частично соглашаясь с аргументацией скептиков, отметим, что получившая распространение практика учреждения некоммерческих ассоциаций, создаваемых по отраслевому признаку или по общности сферы потребления поставляемой на внутренний рынок продукции, одновременно стала важной формой консолидации усилий бизнес-структур в направлении защиты своих интересов и инструментом выработки подходов к решению общих проблем. На наш взгляд, наиболее значимые формы политического участия этих ассоциаций — это законодательские инициативы, посредничество в разрешении конфликтных ситуаций и консультационно-экспертные услуги. На конкретных примерах успешной деятельности ассоциаций производителей мясных продуктов, импортеров строительной, отделочной керамики и экспедиторов грузов представляется возможным оценить участие институтов российского гражданского общества в политическом процессе как значимое, по крайней мере в данных сферах.

Функции регулирования и надзора в отечественной мясной отрасли принадлежат профильным государственным институтам — Роспотребнадзору, Россельхознадзору, санитарно-эпидемиологическим службам, а также другим правительственным структурам общей компетенции. Ценообразование и порядок оценки импортируемой в Россию мясной продукции определяются Министерством экономического развития РФ, Министерством промышленности и торговли РФ. Несмотря на очевидную государственную прерогативу в принятии решений, практика показывает, что институты гражданского общества также способны играть значимую роль. В 2007 г. в ходе разработки нормативов качества импортируемого мяса с одинаковыми требованиями для розничной продажи и промышленной переработки активное участие принимали представители российского бизнеса. Взаимодействие предпринимателей и власти носило институционализированный характер: в качестве посред-

ника в ходе обсуждения проекта постановления правительства, изменяющего порядок распределения квот на импорт мяса в Россию в 2008 и 2009 гг., выступал Консультативный совет по мониторингу импорта мяса домашней птицы, говядины и свинины. В составе этого совета ведущие позиции занимали руководители профильных ассоциаций — Мясного союза России, Национальной мясной ассоциации, Росптицесоюза, Ассоциации операторов российского рынка мяса птицы и т.д. Представители бизнеса из числа членов совета ради сохранения конкурентоспособности отечественных участников рыночных отношений и обеспечения интересов инвесторов отечественного АПК высказались за закрепление фиксированных квот за импортерами мяса в Россию с целью ограничения зачастую нерационального наращивания объема, ориентированного не столько на достижение экономической выгоды, сколько на максимальное расширение своего влияния на рынке. За счет пересмотра механизмов квотирования предполагалось стабилизировать мясной рынок и сделать его более прогнозируемым, одновременно исключив нерациональное искусственное перенасыщение в сфере импорта мясной продукции. Итогом работы Консультативного совета по этому вопросу стало представление в Министерство экономического развития РФ проекта закона о фиксированных квотах на импорт мяса в Россию, основные положения которого были учтены в ходе принятия соответствующих государственных решений по противодействию монополизации отечественного мясного рынка зарубежными производителями. Например, в 2013 г. правительство РФ с целью защиты отечественного производителя сельхозпродукции ограничило импорт мяса птицы на 30%, свинины — на 22%, говядины — на 16%¹.

Эффективность деятельности ассоциаций, отстаивающих интересы российских импортеров и дистрибьюторов строительной и отделочной керамики, во многом зависит от способности конкретной организации разрешать конфликты, возникающие вследствие юридических коллизий в регламентирующем внешнюю эконо-

¹ Правительство ввело квоты на импорт мяса птицы, свинины и говядины // <http://y.tagora.grani.ru/Politics/Russia/Cabinet/m.21011.html> (дата обращения 31.08.2013).

мическую деятельность законодательстве. Фактически точкой отсчета в правовом регулировании внешних экономических отношений стал Указ Президента РСФСР № 629 от 14.06.1992 «О либерализации внешнеэкономической деятельности на территории РСФСР». В целом импровизационное, несистемное принятие государственных решений в данной сфере привело впоследствии к возникновению множества правовых коллизий и споров: на 2000 г. в нашей стране действовало около 1 000 нормативных и подзаконных актов, регулирующих внешнюю экономическую деятельность¹. Такое число зачастую взаимоисключающих законов неизбежно предполагает обострение противоречий в нормативно-правовой сфере, которые становятся благоприятной почвой для злоупотреблений недобросовестных представителей федеральных органов на местах ввиду широкого спектра возможных трактовок содержания нормативных актов. Соответственно, законные интересы малого и среднего бизнеса, в т.ч. импортеров керамики, оказались под угрозой, причем единственной легитимной альтернативой в разрешении конфликтных ситуаций являлось разбирательство в арбитражном суде. Эта проблема сохраняется по сей день: только в первом полугодии 2012 г. в арбитраже рассмотрено 791 755 дел, что в 1,5 раза превышает показатель первого полугодия 2011 г.² Значительное число споров возникает вследствие разногласий на этапе таможенного оформления, досмотра и по другим рабочим вопросам в ходе взаимодействия импортеров с органами Федеральной таможенной службы России. Несмотря на создание в 2011 г. Таможенного союза, а также принятие мер по унификации законодательства и сокращению нормативно-правовых актов, ФТС в 2009 г. проиграла 70% споров, в которых выступала ответчиком³. Общеизвестным является факт активного участия ряда некоммерческих организаций в судебных

делах и их выступления с острой критикой в адрес руководства Федеральной таможенной службы России. Однако существуют и прямо противоположные примеры деятельности ассоциаций, успешно достигающих цели по досудебному решению споров и превентивному снижению конфликтной напряженности в сфере импорта и дистрибьюции строительной и отделочной керамики. В 2010 г. при оформлении импортируемой в Россию керамики сотрудниками ряда таможенных органов СЗФО предъявлялись требования провести лабораторные испытания при поступлении каждой партии товара. Таким образом, возникла коллизия между предписанием, содержащемся в заключении СП 2.6.1.758-99 (НРБ 99) «Нормы радиационной безопасности», и рекомендациями, изложенными в письме ФТС России № 09-99/30855 от 24 июня 2010 г. «О ввозе товаров с повышенным содержанием природных радионуклидов». Первый нормативный акт не предполагает дополнительных проверок импортируемой керамики после прохождения санитарно-эпидемиологического контроля, но сотрудники ФТС ссылались на письмо, содержащее противоположное указание. В результате импортеры керамики несли убытки ввиду увеличения срока прохождения товара через таможню, и конфликтная ситуация угрожала перерасти в политические требования вплоть до крайних форм в виде забастовки и отказа от импорта продукции. В разрешении данного конфликта функции посредника между конфликтующими сторонами выполняла Ассоциация импортеров и дистрибьюторов строительной и отделочной керамики, что в итоге привело к окончанию конфликта: дополнительные проверки товара сотрудниками таможенных органов были прекращены после неоднократных обращений от имени Ассоциации в ФТС России. Необходимо признать, что параллельно проводившаяся Ассоциацией работа по инициации поправок в Федеральный закон от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» не привела к изменению законодательства, т.е. фактически данный конфликт перешел в латентную форму. Этот закон до сих пор затруднительно применять к недовольственным товарам, что создает существенные сложности, в т.ч. для

¹ Обзор законодательства в сфере транспортной логистики // <http://www.tamognia.ru> (дата обращения 21.08.2013).

² Тычкин К.А. Спорят меньше // Российская бизнес-газета; <http://www.rg.ru/2012/10/16/arbitrazh.html> (дата обращения 26.08.2013).

³ Доклад о результатах и основных направлениях деятельности ФТС на 2011–2013 годы // Таможенный информационный сервер; <http://www.tks.ru/reviews/2010/11/12/01> (дата обращения 26.08.2013).

импортеров керамики. Несовершенство и противоречивость законодательства до сих пор является серьезной проблемой для ассоциаций, отстаивающих интересы производителей и дистрибьюторов керамической продукции, впрочем, как и для других участников внешнеэкономической деятельности. Несмотря на это обстоятельство, острота конфликтного напряжения в данной конкретной ситуации была устранена, что свидетельствует о способности российских некоммерческих отраслевых ассоциаций эффективно выполнять функции посредника в разрешении сложных правовых конфликтов.

Экспертно-консультационная работа некоммерческих отраслевых ассоциаций обычно нацелена на координацию деятельности участников рыночных отношений в определенном сегменте. Процесс оказания этих услуг принимает форму политического участия, если, например, государственные органы в процессе принятия соответствующих управленческих решений учитывают результаты мониторинга рынка, проводимого отраслевыми ассоциациями. В частности, ФТС России при определении таможенной стоимости продукции, являющейся предметом внешнеэкономических сделок, ориентируется на публикуемые ассоциациями металлургов данные о положении дел в данной отрасли. Эта форма политического участия в высокой степени конфиденциальна по сравнению с прямым участием руководителей отраслевых ассоциаций в политических процессах, например Национальной ассоциации транспортников России (НАТР) и Ассоциации российских экспедиторов (АРЭ). Президент НАТР принимает участие в заседаниях Экспертного совета по железнодорожному транспорту при ФАС России и в июне 2013 г. инициировал значимые поправки в действующее законодательство, касающиеся тарифного регулирования и порядка хранения порожних вагонов. Руководство АТР сейчас совместно с Комитетом по транспорту Государственной думы РФ занимается привлечением экспертов для участия в круглом столе по внесению изменений в Федеральный закон «О транспортно-экспедиционной деятельности» от 30.06.2003 № 87-ФЗ. Важно отметить, что политизация экспертно-консультационных услуг, оказываемых некоммерческими ассоциациями, суще-

ственно затруднена в некоторых отраслях российской экономики (например, в торговле водными биоресурсами) ввиду нерешенности проблемы о разграничении полномочий между гражданским обществом и государством.

В заключение необходимо подчеркнуть, что заведомо скептическое отношение к деятельности институтов гражданского общества в России является, на наш взгляд, опрометчивым с научной точки зрения. Безусловно, функционирование российских некоммерческих отраслевых ассоциаций, рассмотренных нами в качестве позитивного примера, существенно затруднено, в частности проблемами нормативно-правового регулирования внешнеэкономической деятельности. Однако достигнутые некоммерческими ассоциациями результаты позволяют говорить о будущем политического участия в современной России с некоторой долей оптимизма. В этой связи, рассуждая о перспективах российских некоммерческих отраслевых ассоциаций, представляется необходимым согласиться с исследователями, высказывающимися за институционализацию лоббизма в нашей стране. Большинство отечественных ассоциаций и союзов *de facto* занимаются лоббистской деятельностью, причем это закреплено в учредительных документах этих организаций. Например, в уставе Ассоциации импортеров и дистрибьюторов строительной и отделочной керамики главной целью признается «защита имущественных интересов членов Ассоциации в государственных органах, органах местного самоуправления, иных негосударственных структурах и организациях»¹. Эта формулировка близка к определению понятия «легитимный лоббизм». По нашему мнению, раскрытие лоббистской деятельности, которая до сих пор не существует в России *de jure*, положительно сказалось бы на компетенциях некоммерческих отраслевых ассоциаций в сфере защиты прав и интересов своих членов, что подразумевает открытие новых горизонтов политического участия для институтов российского гражданского общества, в т.ч. участие в процессе принятия государственных решений.

¹ Устав Ассоциации дистрибьюторов и импортеров строительной и отделочной керамики // <http://www.askeramika.ru/index.php?page=docustav> (дата обращения 26.08.2013).