
В.В. Казакова*
К.В. Киселев

**РЕГИОНАЛЬНОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ ОТРАСЛЕВОГО ТИПА
КАК СУБЪЕКТ ЛОББИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ:
цели, структура, правовые основания взаимоотношений
с органами государственной власти субъектов РФ**

В середине 2002 г. были обнародованы данные сравнительного исследования степени экономической свободы, проведенного канадским Fraser Institute. Среди 123 стран, участвовавших в исследовании степени экономической свободы, по данным за 2000 г., Россия заняла 116-е место. И эти данные, скорее всего, очень близки к действительности, хотя бы потому, что в исследовании принимал участие Институт стратегического анализа (А. Илларионов), весьма близкий действующей власти, сотрудники которого не были заинтересованы в занижении российского рейтинга. При этом динамика продвижения России к вершинам рынка впечатляет: за год Россия поднялась всего на одну строчку.

Это значит лишь одно — степень вмешательства государства в экономические процессы превосходит все разумные пределы. Из этого следует опять-таки простой и понятный вывод — бизнес может развиваться только получив поддержку власти, т.е. тем или иным образом представив свои интересы в органах государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления муниципальных образований. Другими словами, в государстве и обществе, которые формально придерживаются рыночных принципов, а на практике отрицают свободу предпринимательства, действует правило: чем больше *экономических* регуляторов находится в руках государства и чем интенсивнее оно вмешивается в *экономические* отношения, тем большее *политическое* давление испытывает само государство со стороны различных негосударственных акторов. Чем меньше экономической свободы, тем более политизирована экономика.

Механизмы, канализирующие влияние акторов, действующих на экономическом рынке, на органы государственной власти,

* Казакова Виктория Викторовна — главный специалист Союза предприятий и организаций химической промышленности Свердловской области; Киселев Константин Викторович — ученый секретарь ИФИП УрО РАН, кандидат философских наук, доцент.

достаточно хорошо известны и подразделяются на две большие группы. Первую группу механизмов влияния составляют механизмы эффективные, но противозаконные (например, коррупция), либо вписывающиеся в рамки правовых норм, но объективно являющиеся общественно вредными (непотизм и т.п.). Среди легальных механизмов влияния (вторая группа) ведущую роль играют два основных: выборы и лоббизм.

Очевидно, что эти легальные механизмы влияния даже на уровне субъектов Российской Федерации доступны не всякому участнику экономического рынка, ибо в большинстве случаев требуют привлечения значительных по объему финансовых, организационных и интеллектуальных ресурсов. Возможностью финансировать такого рода деятельность обладают в основном крупные коммерческие организации, промышленные холдинги. В свою очередь это не значит, что всем другим следует отказаться от такого рода деятельности и стать заложниками решений, которые принимаются без их участия.

У организаций, не обладающих силами и средствами для осуществления лоббистской деятельности, есть возможность объединить свои усилия путем совместного создания иных организаций, приоритетной целью которых будет отстаивание соответствующих интересов в органах государственной власти.

1. Региональные объединения отраслевого типа как лоббисты

К концу 1990-х гг. в Российской Федерации, в том числе в Свердловской области, стали создаваться **региональные объединения отраслевого типа** (далее по тексту — отраслевые объединения), куда вошли предприятия промышленности по отраслевому принципу. В Свердловской области, например, были созданы Союз предприятий металлургического комплекса Свердловской области, Союз предприятий оборонных отраслей промышленности, Союз машиностроительных предприятий, Союз предприятий и организаций химической промышленности, Союз предприятий строительной индустрии, Уральский Союз лесопромышленников, Союз предприятий легкой промышленности и др.

Именно такие объединения фактически и стали первыми легальными лоббистами, юридически признанными соответствующими органами государственной власти субъектов РФ.

Организационно-правовая форма, цели и основные направления деятельности отраслевых объединений. Все известные отрас-

левые объединения являются неполитическими некоммерческими организациями, создаваемыми, как правило, в форме ассоциаций или союзов. Членами отраслевых объединений являются организации той или иной отрасли промышленности соответствующего региона: промышленные предприятия, научно-исследовательские и проектные институты и т.д.

В соответствии с пунктом 1 статьи 11 Федерального закона «О некоммерческих организациях» ассоциации и союзы, объединяющие коммерческие организации, создаются в целях координации их предпринимательской деятельности, а также представления и защиты общих имущественных интересов. Другими словами, нормы федерального закона фактически дают право коммерческим организациям, объединяясь, создавать лоббистские структуры, которые бы *представляли* их интересы. Круг тех субъектов, которым ассоциации и союзы могли бы представлять соответствующие интересы, законодательно не ограничен и включает в том числе органы государственной власти и местного самоуправления. Эта норма нашла свое отражение и в уставах отраслевых объединений. Так, например, в Уставе Союза предприятий и организаций химической промышленности Свердловской области зафиксировано, что его целями являются:

1. Координация и консолидация деятельности предприятий и организаций химической промышленности области, входящих в союз, по:

- поддержанию и развитию производства и реализации продукции предприятий на уровне, отвечающем интересам производителей и потребителей;
- обеспечению выполнения заказов на поставку продукции для федеральных и областных государственных нужд;
- проведению структурной перестройки производства;

2. Представление и защита общих интересов и прав предприятий (организаций) в отношениях с органами государственной власти, профессиональными союзами, естественными монополиями и другими общественными организациями и объединениями.

Представление и защита общих интересов отрасли именно через отраслевое объединение означает, что члены этого объединения выступают во взаимоотношениях с органами власти как один субъект, т.е. не привнося в эти отношения значительных элементов контекста внутриотраслевой конкурентной борьбы. Такое самоограничение безусловно накладывает отпечаток на определение основных направлений деятельности отраслевых объединений. Дру-

гими словами, любое отраслевое объединение скорее заинтересовано в лоббировании единой целевой программы развития отрасли, чем в предоставлении инвестиционного налогового кредита одному предприятию — члену отраслевого объединения. Хотя на практике объединениям-лоббистам чаще приходится помогать именно отдельным предприятиям, а не заниматься решением общих задач, которые чаще всего «замкнуты» на федеральные органы власти и правила игры, установленные федеральным законодательством.

Практически все направления деятельности отраслевых объединений, обозначенные в их уставах, также изначально имеют открыто лоббистский характер. Более того, лоббистский характер отраслевых объединений признан и теми, на кого прежде всего направлены усилия лоббистов, Правительством Свердловской области и, более конкретно, Министерством промышленности Свердловской области. Об этом свидетельствует хотя бы тот факт, что существует **однозначная корреляция** между теми направлениями деятельности, которые обозначены в уставах отраслевых объединений, и соглашениями, заключаемыми между Правительством Свердловской области, Министерством промышленности Свердловской области и этими отраслевыми объединениями.

Одно из направлений деятельности, обозначаемое в уставах отраслевых объединений, — **анализ экономического состояния и перспектив развития** предприятий соответствующей отрасли с целью разработки предложений по стабилизации их работы и развитию. Соответственно в соглашениях между Министерством промышленности Свердловской области и каким-либо отраслевым объединением указывается, что предложения, сделанные на основе такого анализа, вносятся в министерство. Что может содержаться в таких предложениях? На практике эти предложения могут быть направлены фактически на одно — государственную поддержку интересов соответствующей отрасли.

Кроме того, уставы отраслевых объединений декларируют такое лоббистское направление деятельности, как **участие в разработке и реализации областных и других программ развития отрасли**. Более того, объединения претендуют даже на **контроль за их исполнением**, что, по большому счету, противоречит и областному, и федеральному законодательству.

Участие в разработке программ позволяет отраслевым объединениям предусмотреть интересы учредителей объединений, а именно возможность получения тем или иным предприятием соответствующей отрасли поддержки со стороны государства в различ-

ных формах. Иногда участие предприятия в программе позволяет привлечь иностранные инвестиции. В данном случае логика инвестора выглядит следующим образом: предприятие является участником областной инвестиционной программы, следовательно, государство уже оказывает ему поддержку, что является своего рода гарантией стабильности предприятия. В качестве успешного лоббистского проекта, например, Союза предприятий и организаций химической промышленности Свердловской области можно привести областную инвестиционную программу «Развитие фармацевтической промышленности Свердловской области на 2002–2005 годы», утвержденную постановлением Правительства Свердловской области от 30.10.2001 № 704–ПП «Об областной инвестиционной программе «Развитие фармацевтической промышленности Свердловской области на 2002–2005 годы».

Данная программа только в 2002 г. предусматривает выделение бюджетного кредита на сумму 30 000 тыс. руб., инвестиционного налогового кредита на сумму 20 500 тыс. руб., предоставление государственной гарантии Правительства области на сумму 5 750 тыс. руб.

Однозначно лоббистским направлением деятельности является **оказание помощи предприятиям в организации и размещении заказов по выпуску продукции на областном, федеральном уровнях, за рубежом**. Заказы на поставку товаров, выполнение работ и оказание возмездных услуг для государственных нужд региона формируются и размещаются органами государственной власти региона. При этом, согласно законодательству РФ и Свердловской области, контракты заключаются с предприятиями, объявленными победителями соответствующих конкурсов (торгов). Другими словами, работа отраслевого объединения по данному направлению деятельности предполагает представительство интересов его членов в исполнительных органах государственной власти субъекта РФ.

Лоббировать интересы предполагается также, **отстаивая интересы предприятий отрасли в федеральных и областных органах управления при заключении тарифных и целевых соглашений с естественными монополиями**. Очевидно, что тарифы естественных монополий являются одним из самых болезненных вопросов деятельности предприятий. При этом, с учетом того, что органы государственной власти субъектов РФ имеют значительные полномочия по регулированию многих тарифов и в снижении этих тарифов заинтересованы самые крупные, мощные холдинги и предприятия, лоббирование интересов предприятий различных отраслей по этому направлению становится одним из самых важных

и предполагает вовлечение в лоббистские отношения самых высоких должностных лиц исполнительной власти субъектов РФ, вплоть до председателя правительства или губернатора.

Приведем один пример. В субъектах РФ действуют региональные энергетические комиссии, которые участвуют в разработке тарифов на электроэнергию. Так, на территории Свердловской области действует Региональная энергетическая комиссия (РЭК), которая является исполнительным органом государственной власти Свердловской области. В период выработки тарифов на электроэнергию председатель РЭК был приглашен на заседание президиума Союза предприятий и организаций химической промышленности Свердловской области, где члены президиума имели возможность проинформировать его о трудном положении предприятий, в которое они будут поставлены после повышения тарифов на электроэнергию. Кроме того, члены президиума имели возможность установить с председателем РЭК личные контакты. По результатам этой встречи было подготовлено обращение в Правительство Свердловской области о недопустимости значительного увеличения платы за газ через введение коммерческих тарифов на часть потребляемого газового топлива. Это обращение поступило на рассмотрение к председателю Правительства Свердловской области, а также в комитет Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области по экономической политике, бюджету, финансам и налогам. Причем указанный комитет поддержал обращение, а вопрос решался на самом высоком уровне.

Кроме того, в уставах объединений к основным направлениям деятельности отнесены некоторые конкретные методы лоббистской деятельности: разработка, издание и распространение информационных, рекламных, маркетинговых и методических материалов, организация и проведение межрегиональных и международных совещаний, семинаров, выставок, ярмарок и других мероприятий и т.д.

Финансовые средства отраслевых объединений. Финансовые средства, которыми легально располагают отраслевые объединения, на самом деле очень незначительны и выглядят очень скудно, особенно в сравнении с ресурсами, которые тратятся на лоббистские цели, например в США. По нашим оценкам, самые крупные отраслевые объединения-лоббисты могут *легально* потратить на свои цели всего несколько десятков тысяч долларов США в год. При этом основная часть расходов объединений-лоббистов — заработная плата сотрудникам.

Источники получения средств отраслевыми объединениями — взносы (учредительные, вступительные и ежегодные), которые вполне логично могут дифференцироваться в зависимости от характера организации-члена отраслевого объединения, а также единовременные поступления (пожертвования) от членов отраслевого объединения. Одним из критериев дифференциации взносов и пожертвований иногда выступает численность работников организации-члена отраслевого объединения. Кроме того, уставы отраслевых объединений предусматривают возможность получения средств из иных источников, не запрещенных законом.

Как правило, получение средств отраслевым объединением от его членов зависит от конкретных лоббистских проектов, которые реализует данное объединение.

Заметим, что по отношению к некоммерческим организациям, которыми официально являются отраслевые объединения, допускается экономическая поддержка со стороны государства в различных формах, в том числе:

– предоставление в соответствии с законодательством льгот по уплате налогов, таможенных и иных сборов и платежей;

– предоставление некоммерческим организациям иных льгот, в том числе полное или частичное освобождение от платы за пользование государственным и муниципальным имуществом;

– размещение среди некоммерческих организаций на конкурсной основе государственных и муниципальных социальных заказов;

– предоставление в соответствии с законом льгот по уплате налогов гражданам и юридическим лицам, оказывающим некоммерческим организациям материальную поддержку.

Таким образом, лоббисты, действуя в рамках отраслевого объединения — некоммерческой организации, получают возможность даже получать льготы от государства. В этой связи основная проблема заключается по сути дела в следующем — является лоббистская деятельность предпринимательской или нет?

На наш взгляд, лоббистская деятельность по сути однозначно подпадает под определение предпринимательской деятельности, данное в ст. 2 части 1 Гражданского кодекса РФ. Лоббистская деятельность осуществляется субъектом этой деятельности самостоятельно, на свой риск и направлена на получение прибыли как самим этим субъектом, так и организациями, в него входящими, от выполнения работ и оказания лоббистских услуг. При этом в рамках действующего законодательства признать деятельность неком-

мерческой организации (например, отраслевого объединения) предпринимательской практически невозможно, если руководство организации противится этому. И одновременно с этим нет никаких ограничений для того, чтобы субъект предпринимательской деятельности мог заключить договор на оказание каких-либо конкретных лоббистских услуг.

Подобные юридические двусмысленности связаны прежде всего с отсутствием легального определения лоббистской деятельности, из-за чего невозможно в большинстве случаев распространение действия норм, регулирующих предпринимательскую деятельность различных субъектов, на лоббистов всех видов, в том числе отраслевые объединения.

Структура отраслевых объединений и процесс принятия решений. Процесс принятия решений в отраслевых объединениях неизбежно осложнен в связи с тем, что при рассмотрении принципиальных (прежде всего финансовых вопросов) необходимо согласование с достаточно большим количеством субъектов, входящих в объединения. С учетом этих сложностей и организована структура объединений. Органами управления большинства отраслевых объединений являются: общее собрание членов объединения, президиум объединения, исполнительная дирекция, ревизионная комиссия.

Высшим органом управления объединения является общее собрание членов отраслевого объединения, в котором представлены все организации-члены объединения. Традиционно в соответствии с законодательством к исключительной компетенции собрания относятся следующие вопросы: внесение изменений и дополнений в устав, утверждение устава в новой редакции, определение приоритетных направлений деятельности объединения; избрание президиума, членов ревизионной комиссии, исполнительного директора объединения; реорганизация и ликвидация объединения и др. Хотя собрание объединения — высший орган управления, но ввиду того что собрание созывается, как правило, лишь раз в год, фактически управление осуществляется президиумом объединения и исполнительной дирекцией.

Постоянно действующим коллегиальным органом управления объединения является президиум. Президиум объединения осуществляет общее руководство деятельностью объединения, за исключением вопросов, отнесенных уставом к исключительной компетенции общего собрания. Членом президиума может быть любое лицо, являющееся представителем юридического лица, вступившего в объединение. Фактически членами президиума яв-

ляются сами руководители организаций, являющихся членами объединения. Таким образом, *директорат через личное представительство контролирует всю деятельность объединения.*

Президиум объединения возглавляет президент. Президент представляет объединение во всех органах государственной власти и местного самоуправления, а также в отношениях с организациями как в России, так и за пределами ее территории.

Исполнительным и распорядительным органом объединения является исполнительная дирекция. Она осуществляет свою деятельность в соответствии с решениями собрания и президиума объединения и несет ответственность за выполнение возложенных на нее задач. Исполнительная дирекция согласует всю свою деятельность с президиумом. Более того, президиум утверждает планы работы исполнительной дирекции на каждый квартал текущего года. Исполнительную дирекцию возглавляет исполнительный директор, назначаемый общим собранием членов объединения.

Исполнительный директор действует без доверенности от имени союза, в том числе: осуществляет оперативное руководство деятельностью объединения; распоряжается имуществом и денежными средствами в пределах утвержденного финансового плана и сметы; по согласованию с президиумом назначает своего заместителя; заключает трудовые контракты с работниками аппарата объединения; совершает сделки от имени объединения в соответствии с целями, определенными уставом; выдает доверенности и открывает счета, исполняет другие функции, необходимые для достижения целей деятельности объединения и обеспечения его нормальной работы.

Для работы объединения принципиальное значение имеет личность исполнительного директора, его репутация, компетенция, степень влияния. Исполнительный директор объединения фактически есть руководитель лоббистской структуры и является профессиональным лоббистом.

Ревизионная комиссия объединения осуществляет контроль за финансовой деятельностью объединения, соблюдением требований уставных документов, проверяет кассу и имущество. С точки зрения характеристики объединения как субъекта лоббистской дея-

тельности ревизионная комиссия как орган управления особого значения не имеет.

2. Правовые основания взаимоотношений отраслевых объединений с органами государственной власти субъектов РФ

В настоящее время в России нет специальных нормативных правовых актов, в которых легально определялась бы суть лоббизма и которые бы регулировали лоббистскую деятельность объединений отраслевого типа. Однако это обстоятельство не означает, что в российском законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации нет правовых актов, содержащих отдельные нормы и положения, посвященные прямо или косвенно данной проблематике. В частности отдельные нормы, регулирующие взаимоотношения лоббистских организаций, созданных в соответствующих формах, с органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, содержатся в федеральных законах «Об общественных объединениях», «О некоммерческих организациях», «О торгово-промышленных палатах в РФ» и других. Принципиальное значение для отраслевых объединений-лоббистов имеет законодательство о социальном партнерстве и об объединениях работодателей. Законы об объединениях работодателей существуют во многих субъектах Российской Федерации, в том числе в Свердловской области, принят в первом чтении соответствующий проект федерального закона. Существенные аспекты взаимоотношений лоббистов и органов государственной власти всех уровней урегулированы соответствующими регламентами этих органов. При этом нужно иметь в виду, что все указанные правовые акты регулируют лоббистскую деятельность как **один из возможных видов деятельности** и, конкретно, лоббистскую деятельность отраслевых объединений как **одного из существующих видов лоббистских организаций**.

Таким образом, с учетом специфического положения, которое занимают отраслевые объединения в складывающейся системе лоббистских отношений, их деятельность с очевидностью нуждается в дополнительном правовом регулировании.

Специфика этого положения связана с тем, что существует однозначная взаимная заинтересованность органов государственной власти субъектов Российской Федерации в существовании лоббистских структур определенного типа, а именно лоббистов, представляющих интересы промышленных предприятий, не вхо-

дящих в крупные холдинги и не имеющих возможностей оказывать существенное влияние на формирование власти в период выборов или иным способом.

Заинтересованность органов исполнительной власти проявляется как минимум в следующем:

1) сохранение опосредованного контроля за организациями, входящими в отраслевые объединения;

2) структурирование каналов лоббистского воздействия со стороны многочисленных организаций.

При этом основной интерес, скорее всего, кроется в стремлении улучшить социально-экономическую ситуацию или не допустить ее ухудшения на отдельных территориях и в области в целом за счет стабильной работы предприятий, ряд из которых являются градообразующими. Другими словами, власти выгоднее помогать даже частным предприятиям, стимулируя их формулировать перед органами государственной власти свой интерес, чем бороться с различными кризисными явлениями в экономике и социальной сфере. Власть заинтересована во взаимных контактах. При этом власть осознает не только свою *экспертную функцию*, но и готова к фильтрации излишнего давления, т.е. выступает как *один из заинтересованных участников* отраслевых рынков.

Осознание этого интереса привело к тому, что в 1997 г. именно Правительство Свердловской области стало *одним из инициаторов* создания отраслевых объединений и выразило готовность сотрудничать с этими объединениями-лоббистами. В частности, первым заместителем Председателя Правительства Свердловской области руководителям предприятий были направлены письма с предложением принять участие в учреждении отраслевых объединений. При этом подчеркивалось, что создание таких объединений позволит выработать единую политику во взаимоотношениях с органами исполнительной власти.

После создания отраслевых объединений были заключены соглашения о взаимном сотрудничестве между Правительством Свердловской области и отраслевыми объединениями (Союз предприятий оборонных отраслей промышленности Свердловской области, Союз предприятий легкой промышленности Свердловской области, Союз предприятий металлургического комплекса Свердловской области и т.д.), соглашения о взаимном сотрудничестве и договоры о совместной деятельности между Министерством промышленности и этими отраслевыми объединениями. Все эти пра-

новые акты однотипны, и «отраслевые» различия между ними не имеют принципиального значения.

В соглашениях о взаимном сотрудничестве между Правительством Свердловской области и отраслевыми объединениями, действующими на территории Свердловской области, как правило, декларируются следующие цели:

- решение социально-экономических проблем той или иной отрасли промышленности;
- объединение сил по развитию производства, созданию конкурентоспособной продукции с использованием инвестиций;
- сохранение квалифицированных кадров;
- выработка единой политики во взаимоотношениях с исполнительными органами государственной власти РФ и Свердловской области.

Фактически данные правовые акты открывают объединениям прямой доступ к органам исполнительной власти региона и предоставляют возможности легального цивилизованного лоббирования соответствующих интересов. В этих актах указаны конкретные министерства и их подразделения, на которые возлагаются обязательства по реализации соглашения, в частности, Министерство промышленности, коллегия Министерства промышленности, Министерство внешнеэкономических связей, Министерство экономики и труда. Другими словами, в правовых актах определяются так называемые «точки доступа» к органам власти.

Кроме того, правительство Свердловской области по указанным соглашениям фактически берет на себя обязательства привлекать отраслевые объединения к выработке решений, затрагивающих интересы организаций, входящих в эти объединения. В частности устанавливается, что отраслевое объединение:

- готовит предложения и участвует в заседаниях правительства по соответствующим вопросам;
- участвует в работе соответствующих отраслевых коллегий;
- принимает участие в решении вопросов, связанных с организацией, прохождением и финансированием государственного заказа в соответствующих органах государственной власти;
- по поручению правительства принимает участие в управлении пакетами акций, закрепленных в государственной собственности;
- вносит предложения правительству по подбору и назначению руководителей предприятий, находящихся в областной собственности;

– готовит предложения по предоставлению предприятиям отсрочек по налоговым платежам;

– консультирует представителей власти по вопросам деятельности предприятий отрасли и т.д.

Соглашения о взаимном сотрудничестве между Министерством промышленности Свердловской области и отраслевыми объединениями, действующими на территории Свердловской области, практически полностью дублируют соглашения с Правительством Свердловской области. Однако эти соглашения содержат два новых принципиальных момента. Во-первых, в этих соглашениях определяется еще одна принципиально важная для лоббистов «точка доступа» — профильный отдел Министерства промышленности. Во-вторых, соглашение позволяет привлекать на основе договоров гражданско-правового характера сотрудников отраслевого объединения для выполнения задач, поставленных перед Министерством промышленности.

В дополнении к указанным соглашениям дважды соответствующими приказами министра (в 1999 г. — приказом № 15 от 30.08.1999 г. на основании распоряжения Правительства Свердловской области от 29.07.99 № 548–РП «О привлечении специалистов на договорной основе в Министерство промышленности и науки» и в соответствии с Положением о Министерстве промышленности и науки, утвержденным постановлением Правительства Свердловской области от 12.10.98 № 1046–П «Об утверждении положений о министерствах Свердловской области», в 2000 г. — приказом № 8 от 23.03.2000 на основании распоряжения Правительства Свердловской области от 03.03.2000 № 140–РП «О привлечении специалистов на договорной основе в Министерство промышленности Свердловской области» и в соответствии с Положением о Министерстве промышленности Свердловской области, утвержденным постановлением Правительства Свердловской области от 15.12.99 г. № 1422–ПП «О Министерстве промышленности Свердловской области») был утвержден Типовой договор о совместной деятельности между Министерством промышленности и науки (затем Министерством промышленности) и отраслевыми союзами или предприятиями, в котором отражены принципы и условия сотрудничества соответствующих министерств Свердловской области и сотрудника отраслевого объединения или отдельного предприятия.

В частности, этим договором предусматривается, что Министерство промышленности привлекает лиц для выполнения функ-

ций, предусмотренных должностной инструкцией заведующего отделом, главного или ведущего специалиста. При этом привлеченные лица обеспечиваются заработной платой отраслевым союзом (отраслевым объединением) или предприятием. Одна из причин того, что к работе органов власти привлекаются сторонние специалисты, заключается в дефиците в этих органах квалифицированных кадров, обладающих требуемыми знаниями и навыками в соответствующих сферах деятельности.

Реализация таких договоров приводит к тому, что привлеченные специалисты не могут быть независимыми, но изначально являются сотрудниками отраслевых объединений. На практике на основании подобных договоров в Министерстве промышленности Свердловской области осуществляют свою деятельность сотрудники, в частности, Союза предприятий оборонных отраслей промышленности Свердловской области, Союза машиностроительных предприятий Свердловской области, Союза предприятий и организаций химической промышленности Свердловской области, Союза предприятий легкой промышленности. Есть случаи, когда по прошествии некоторого времени сотрудники отраслевых объединений становились полноправными сотрудниками министерства, т.е. становились государственными служащими. Объединение же в свою очередь получало в свое распоряжение постоянную точку доступа и готового «встроенного лоббиста».

В связи с вышеизложенным динамика развития правовых оснований лоббистских отношений, связанных с отраслевыми интересами и отражающими их отраслевыми объединениями, выглядит весьма любопытно:

1 — подготовительный этап: взаимное формулирование интересов промышленности и органов государственной власти;

2 — этап внешнего лоббизма: создание отраслевых объединений и заключение соглашений между органами государственной власти и отраслевыми объединениями;

3 — этап встроенного лоббизма: согласованное «внедрение» внешних лоббистов в органы государственной власти.

Таким образом, развитие правовых оснований осуществления лоббистской деятельности отраслевых объединений привело к тому, что на практике сотрудники отраслевых объединений вполне легально становились «встроенными лоббистами» и получали возможность осуществлять прямое взаимодействие со структурными подразделениями органа исполнительной власти региона, тем самым значительно увеличивая количество точек доступа

для лоббистской деятельности соответствующего отраслевого объединения.

При этом встраивание лоббистов из отраслевых объединений проходило не только на среднем уровне (до начальника отдела министерства). Встраивание в структуры исполнительной власти происходило и на уровне министра. Некоторые исполнительные директора отраслевых объединений были назначены на должности советников министра промышленности области, получая прямой доступ к процессу принятия решений на высшем уровне.

Таким образом, сегодня существуют все правовые и организационные предпосылки для создания специфических альянсов между группами интересов, представляемыми отраслевыми объединениями-лоббистами, и органами власти. Причем основанием для таких альянсов служат не только действия лоббистов и, соответственно, те правовые акты, которые определяют характер их взаимоотношений с органами власти, а сам отраслевой принцип построения исполнительных органов государственной власти и их структурных подразделений. Закономерно оказывается, например, что начальники отраслевых отделов по своей сути не могут быть никем иным, кроме как лоббистами интересов соответствующих отраслей. Не случайно на начальников указанных отделов соответствующими должностными инструкциями возложены практически лоббистские функции:

- содействие, в соответствии с действующим законодательством, координации деятельности расположенных на территории области промышленных предприятий;

- участие в организации разработки и реализации областных программ развития отраслей промышленности, разработка предложений по их финансированию, взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти по увязке областных и федеральных целевых программ развития отраслей;

- осуществление мер государственной поддержки отраслям промышленности и отдельным предприятиям в соответствии с областными законами, постановлениями и распоряжениями Правительства Свердловской области и указами губернатора Свердловской области;

- содействие в техническом перевооружении и реконструкции хозяйствующих субъектов, создании и производстве конкурентоспособной продукции, внедрении прогрессивных, ресурсосберегающих технологий, программ энергосбережения на предприятиях отрасли;

- участие в привлечении инвестиций, содействие их целевому использованию;
- содействие предприятиям отрасли в расширении рынков сбыта продукции, развитии кооперации и специализации, производственной сертификации;
- содействие в обеспечении социально-экономических программ и государственных нужд материальными ресурсами, выпускаемыми предприятиями курируемых отраслей;
- взаимодействие с отраслевыми объединениями, участие в подготовке и реализации соглашения между Правительством области и Объединением о взаимном сотрудничестве в осуществлении государственной промышленной политики в Свердловской области и т.п.

Очевидно, что функции начальников отделов практически полностью совпадают с направлениями деятельности отраслевых объединений, декларируемых их уставами. По существу начальник отдела отраслевого министерства является своего рода «встроенным» лоббистом. Лоббистские усилия отраслевых объединений фактически совпадают с усилиями соответствующего структурного подразделения исполнительного органа государственной власти, порой лишь дополняя их и становясь составной частью «ведомственного» лоббизма. Отраслевые объединения в этом случае фактически начинают выполнять функцию институционализации связи групп интересов с органами власти.

С одной стороны, преимущества такого положения несомненны: происходит легализация лоббизма, эффективность продвижения интересов возрастает, поднимается уровень компетентности принимаемых органами власти решений и т.п. С другой — дальнейшее развитие тенденций «сращивания» лоббистов и органов власти опасно: власть может утратить свои экспертные функции по отношению к различным отраслям промышленности, окажется заинтересованной в продвижении лишь группы частных интересов.

Другими словами, процесс сращивания позитивен, если признать, что продвигаемые интересы прогрессивны и совпадают с интересами общества. В том случае, если продвигается частный интерес, который противоречит интересам прогресса и социума, то процесс «единения» власти и лоббистов должен оцениваться исключительно негативно.

Выход из этой ситуации на самом деле достаточно хорошо известен — необходимо урегулирование действий прежде всего не

лоббистов, ибо они действуют в рамках, уже достаточно жестких и законодательно закрепленных, а власти. Именно такой путь избран, в частности, в акте «Об открытости лоббистской деятельности», принятом в США в 1995 г. Акцент в этом документе сделан не на регистрации лоббистов и их отчетности, а на том, как должны фиксироваться лоббистские контакты с представителями органов власти и на определении того, какой контакт можно считать лоббистским. В лоббистском правоотношении «клиент – лоббист – орган власти» открытыми должны стать все стороны и все связи, а не только отношения лоббистов с клиентами и с регистрирующими структурами.

В настоящее время ситуация с открытостью органов власти и в субъектах РФ, и на уровне России сложная. По показателю открытости и гласности государственных органов Россия заняла 102-е место из 180 возможных. Кроме того, Минэкономразвития РФ летом 2002 г. представило данные о том, что по качеству государственного регулирования Россия оказалась на 158-м месте из 168 возможных. При этом отмечалось, что по существу в России финансируются не функции, а органы власти, в результате чего их работа оказывается неэффективной.

В этой связи показательным является появление в структуре областной власти отраслевого министерства — Министерства металлургии. Очевидно, что именно металлургия в Свердловской области — наиболее сильная отрасль, от благополучия которой зависит благополучие и власти, и самой области. Металлургические холдинги фактически определяют ситуацию в области. Именно они являются и самыми сильными лоббистами. При этом каких-либо иных оснований для создания Министерства металлургии нет (нет существенных пакетов акций в государственной собственности и т.п.). Власть фактически создала лоббистское министерство, отождествив себя с определенными группами интересов и публично лишив себя функций беспристрастного эксперта.

Но если металлургические холдинги сильны настолько, что готовы отождествить себя с властью, далеко не все отраслевые объединения на практике превратились в авторитетного посредника во взаимоотношениях между властью и различными сообществами бизнеса. Взаимодействие с госструктурами во многих случаях продолжает строиться на индивидуальной основе и от случая к

случаю. Особенной спорадичностью, фрагментарностью отличаются взаимоотношения групп интересов, в том числе представляемых отраслевыми объединениями, с представительными (законодательными) органами государственной власти субъектов РФ, которые построены в основном не по отраслевому принципу и которые в большей степени, нежели исполнительные органы, независимы от отраслевых групп интересов.

Все вышесказанное позволяет сделать следующие выводы:

- отраслевые объединения формально не являются субъектами лоббистской деятельности, но создавались именно как профессиональные лоббистские организации;
- законодательство РФ и субъектов РФ (в частности законодательство Свердловской области) содержит нормы, позволяющие осуществлять легальную лоббистскую деятельность;
- формально отраслевые объединения являются организациями, находящимися вне органов государственной власти, т.е. осуществляющими продвижение интересов извне органов государственной власти;
- в Свердловской области действуют правовые акты, позволяющие отраслевым объединениям быть включенными в процесс принятия решения исполнительными органами государственной власти;
- характер взаимоотношений отраслевых объединений с исполнительными органами государственной власти области определен в действующих соглашениях между Правительством Свердловской области и отраслевыми объединениями;
- отраслевые объединения имеют возможность легального прямого доступа в исполнительные органы государственной власти Свердловской области, реализуемую путем «встраивания» своих сотрудников в структурные подразделения соответствующих министерств;
- интересы, продвигаемые отраслевыми объединениями, фактически совпадают с усилиями соответствующих структурных подразделений исполнительных органов государственной власти, что приводит к возникновению своеобразных альянсов между органами государственной власти и предприятиями, входящими в отраслевые объединения;
- возникновение альянсов между органами государственной власти и предприятиями, в том числе входящими в отраслевые

объединения, может привести к тому, что органы власти утратят свою экспертную функцию;

- формально деятельность отраслевых объединений является открытой, хотя осуществляемая легальная лоббистская деятельность фактически остается в тени из-за несовершенства законодательства о государственной службе;

- основным направлением совершенствования законодательства, регулирующего фактическую лоббистскую деятельность и лоббистские контакты, является диверсификация и детализация норм, связанных с деятельностью органов государственной власти как участников лоббистских правоотношений;

- институционализированные связи отраслевых объединений с соответствующими структурными подразделениями исполнительных органов государственной власти «соседствуют» с фрагментарными и случайными взаимодействиями на других направлениях (в частности, с представительными (законодательными) органами государственной власти субъекта РФ).