

## ГРУППЫ ИНТЕРЕСОВ БИЗНЕСА И ЯВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ЛОББИЗМА В РАМКАХ ЕВРОСОЮЗА

© 2009 А.П. Голдовский\*

**Ключевые слова:** экономический лоббизм, взаимоотношения бизнеса и власти, Евросоюз, наднациональная экономика, группы интересов, бизнес-ассоциации, экономическая политика.

Представлен краткий обзор системы представительства интересов бизнеса в рамках Евросоюза и экономического лоббизма как механизма эффективного взаимодействия наднациональных бизнес-объединений с правительственными структурами отдельных стран и Евросоюза. Рассматриваются причины становления и развития системы представительства интересов бизнеса, обосновывается сложившийся тип властных структур Евросоюза, открытый для воздействия организованных групп интересов.

Первичным стимулом, подтолкнувшим Европу к созданию европейского союза, явилось стремление поднять экономику на более высокий уровень и увеличить конкурентоспособность европейских стран. Создание единого европейского рынка и открытие границ на внутренних рынках было продиктовано стремлением к стимулированию конкуренции и возможностей европейского бизнеса оставаться на лидирующих позициях в экономических условиях 21 века, а также желанием снизить транзакционные издержки. Механизм, выбранный для достижения этих целей, четко показывает, что проблемы бизнеса стоят на первом месте в списке причин проведения европейской интеграции и каждодневных политических решений. Считается, что 80% экономических решений, принятых законодательными органами стран-членов Евросоюза, разрабатываются в Брюсселе<sup>1</sup>.

На сегодняшний день, более 1000 предпринимательских союзов сформированы на уровне Европейского Союза. Они составляют более двух третей от всех организованных групп в ЕС. Доступные для анализа показатели дают возможность предположить, что их число к середине 90-х достигло своего максимума, в то время как их доля в Брюсселе уменьшилась в сравнении с гражданскими объединениями. Разнообразие последних очень велико. Их спектр варьируется от уникальных эксклюзивных бизнес-клубов мультинациональных корпораций, целью которых является создание единой макросреды, благоприятной для бизнеса (к примеру,

ERT - Европейский Круглый Стол Промышленников), заканчивая специализированными представительствами групп интересов, чья оперативная работа продельвается внутринациональными предпринимательскими союзами, которые располагаются и функционируют далеко от любого крупного центра принятия решений в Евросоюзе. Пример второго типа - Гамбургская Ассоциация Производителей Натуральной Пищевой Оболочки (ENSCA - Hamburg-based European Natural Sausage Casing Association). Предпринимательские ассоциации Евросоюза сильно отличаются от национальных объединений. Основным отличием является то, что предпринимательские союзы ЕС носят преимущественно "зонтичный" характер (т.е. это крупные объединения, включающие в себя более мелкие объединения). Такие федеративные объединения составляют 84% от всех предпринимательских объединений ЕС. В совокупности, перечисленные факторы формируют тенденцию по переходу к узкой специализации предпринимательских союзов и ассоциаций, росту количества членов в крупных объединениях, снижению конфликтов в организации коллективных действий, низкому уровню автономности и повышению возможностей по привлечению различных ресурсов.

Наиболее интересным примером тенденций со стороны национальных корпораций по поиску и созданию надежных партнеров, которые были бы в состоянии оказать влияние на процессы принятия политических ре-

\* Голдовский Антон Павлович, аспирант Российской экономической академии им. Г.В. Плеханова, г. Москва. E-mail: tagirova@sseu.ru.

шений, является начальный этап формирования Европейского Круглого Стола Промышленников - неформального общества директоров мультинациональных корпораций Европы. На уровне секторов экономики, показательные примеры наблюдались в 80-х годах в области биотехнологий и розничной торговли, а десять лет спустя - в области производства экологически чистого топлива, и при создании Европейского Форума Услуг (ESF - клуб представителей рынка услуг Европы), организованным UNICE (с недавнего времени эта организация носит название *BusinessEurope* - Союз конфедераций промышленников и работодателей ЕС) для организации диалога касательно договора GATS (Генеральное Соглашение о Торговле и Услугах - договор о многосторонней торговле под началом ВТО)<sup>2</sup>.

Сегодня Европейский союз - это не только единый хозяйственный рынок, но и особая система политического управления, которая по своей природе и стилю значительно отличается от существующих на национальном уровне. Она представляет собой менее упорядоченную, менее иерархическую структуру.

Лоббистские структуры, представляющие интересы европейского бизнеса, начали формироваться в Брюсселе почти одновременно с началом европейского интеграционного проекта, озаглавленного подписанием в 1957 г. договора об учреждении Европейского экономического сообщества. Уже в 1958 г. в Брюсселе были основаны две группы давления, до сих пор считающиеся одними из наиболее влиятельных лобби-структур.

Первая - это Конфедерация сельскохозяйственных организаций, лоббирующая интересы европейских фермеров. Объединение оказывает активное влияние на разработку и реализацию единой сельскохозяйственной политики, защищая интересы фермеров. Как известно, на разработку и реализацию единой аграрной политики расходуется около 50% расходов ЕС. Как справедливо заметила польский исследователь евролоббизма У. Курчевска, "это является лучшим доказательством силы и эффективности" Конфедерации сельскохозяйственных организаций<sup>3</sup>. Конфедерация представляет собой "зонтичную" организацию аграрных союзов. Сегод-

ня она остаются одним из сильнейших и наиболее опытных лобби в ЕС. Конфедерация особое внимание уделяет контактам с Еврокомиссией, и, прежде всего - с Директоратом сельского хозяйства и развития сельских районов, имеет хорошие связи с министрами сельского хозяйства стран-членов ЕС, членами Аграрной комиссии и Секретариатами всех политических групп.

Вторая организация - Союз конфедераций промышленников и работодателей ЕС (до недавнего времени - UNICE, на сегодняшний день - *BusinessEurope*) - представляет собой наднациональную структуру. Он был создан в соответствии с Римским договором. В настоящее время Союз выступает рупором европейского бизнеса. Представляя интересы всего бизнеса в наднациональных структурах, он обычно не вмешивается в вопросы, касающиеся конкретных секторов экономики. Призванный "продвигать" общие интересы представленных в нем национальных ассоциаций, он обеспечивает координацию их политики, поддерживает эффективные контакты с институтами ЕС, выражает мнение по программам и законопроектам, инициирует в структурах Евросоюза продвижение законопроектов, находящихся в сфере интересов бизнеса. Союз представляет собой "зонтичную" структуру. Сегодня это одна из наиболее влиятельных лоббистских организаций, которая объединяет 40 различных федераций, а также стран-партнеров Евросоюза, включая РФ. Статусом ассоциированного члена, например, обладает РСПП<sup>4</sup>. Союз издает официальные бюллетени по различным вопросам - около ста номеров в год. 45 его сотрудников ведут постоянный мониторинг происходящих изменений.

Всплеск активности лоббистских организаций принято связывать с подписанием в 1986 г. Единого европейского акта, согласно которого в сферу компетенций наднациональных структур переходил ряд ключевых для бизнеса сфер, до этого находившихся под контролем национальных правительств. К ним, прежде всего, относилось регулирование общего европейского рынка. В ведение институтов объединенной Европы переходила научно-техническая, экологическая, и региональная политика.

Развитие "экономического" лоббизма в Евросоюзе проходило в два этапа. Первый

этап - конец 50-х - начало 70-х гг. - европейские бизнес-группы занимались преимущественно вопросами сокращения хозяйственных рисков, связанных с формирующимся общеевропейским рынком, разрабатывали нормативные документы, устанавливающие единые правила работы на нем. В первые десятилетия интеграции крупные корпорации пытались воздействовать на ЕС в основном через национальные правительства и национальные ассоциации бизнеса. Однако эти усилия не отвечали в полной мере потребностям корпораций, поэтому крупный бизнес стал разрабатывать стратегии непосредственного влияния на характер принимаемых в ЕС решений. Примером тому служит деятельность Союза конфедераций промышленников и работодателей ЕС, который пытался координировать деятельность национальных промышленных федераций и отраслевых объединений, участвовать в разработке отдельных решений и предоставлять органам ЕС консультационные и экспертные услуги. Именно Союз отверг первые проекты статуса европейской компании и регламент о контроле над концентрацией<sup>5</sup>.

Второй этап - конец 80-х - 2000-х гг. - крупный европейский организованный бизнес переходит к наступательному лоббированию. Создание объединенного интегрированного рынка открыло для него огромные возможности для интенсивного экономического роста. В этих условиях корпорации были крайне заинтересованы в повышении конкурентоспособности европейского бизнеса. Они концентрируют усилия по введению единой европейской системы экспортного контроля, расширению практики косвенного налогообложения, совершенствованию европейской инфраструктуры и информационного обеспечения, укреплению единой валюты. В связи с изменением приоритетов корпоративного бизнеса основным направлением лоббистской деятельности становится разработка совместно с институтами ЕС нового курса в области хозяйственной и конкурентной политики. Произошедшие изменения способствовали увеличению количества лоббистских структур, численности занятых этой деятельностью, а также изменению характера и направления лоббистской деятельности.

Корпоративные лоббисты располагаются преимущественно в столице Евросоюза. По

данным авторитетного исследовательского центра "Европейская корпоративная обсерватория" (Corporate Europe Observatory), около 70% из них работают в интересах крупного бизнеса, 20% лоббируют интересы регионов, городов и межрегиональных объединений и 10% представляют неправительственные структуры, включая торговые ассоциации, организации здравоохранения, защиты окружающей среды и т.д.<sup>6</sup> Объясняется подобное положение лучшей организованностью, сплоченностью, большими ресурсными возможностями корпоративных лоббистов.

Представители ЕС, в свою очередь, активно сотрудничают с лоббистами. Для них регулирование сферы интересов бизнеса всегда являлось приоритетным направлением нормотворчества. Представляющие его структуры являются наиболее влиятельными, а ресурсное обеспечение представительства интересов бизнеса через формальные институты и неформальные связи оставляет далеко позади остальные группы интересов.

Плюралистический характер взаимодействия Европарламента с бизнесом объясняется тем, что в его состав входят 787 парламентариев от 27 государств-членов ЕС. Европарламентарии фактически неподконтрольны и действуют как самостоятельные акторы, исходя из собственных интересов. Данные особенности приводят к широкому спектру влияния представленных в Европарламенте интересов.

Проблема большого количества представляемых на уровне ЕС интересов вынудила Еврокомиссию стимулировать развитие консультационных форумов в форме прямого диалога еврокомиссаров и высокопоставленных чиновников Еврокомиссии с наиболее влиятельными представителями бизнеса, а также организации специализированных форумов или закрытых консультаций с европейскими федерациями бизнеса. Консультационные форумы превратились в своеобразные мозговые центры по выработке европейской экономической политики. Взаимодействие с бизнесом характерно для работы всех властных уровней Еврокомиссии.

Риск получения недостоверной, неполной информации в ходе подобных консультационных встреч снижается за счет привлечения к обсуждению представителей самых различ-

ных групп. Специфика лоббизма в ЕС в том, что кроме узких интересов конкретных компаний и отраслей лоббисты должны учесть и национальные особенности своих хозяйств и рынков.

Также для получения более обширной и разнообразной информации Еврокомиссия содействовала образованию европейских федераций бизнеса. В последние годы органы европейской власти требуют от предприятий объединяться и предъявлять оформленные общепромышленные требования. В этом случае у них появляется больше возможностей получить обобщенную информацию о нуждах отрасли.

Подобные структуры, поддерживаемые Еврокомиссией, нередко используются транснациональными органами управления и высокоорганизованными группами интересов для регулирования производственных отношений. Так, Европейская федерация производителей фармакологических препаратов посредством создания кодекса саморегуляции и обеспечения согласия участников федерации с его положениями смогла успешно противодействовать рекомендации Европейской комиссии, предлагавшей план регулирования рынка медицинских препаратов самими врачами<sup>7</sup>.

Лоббирование “снизу” - через комитеты, признается более эффективным, чем “сверху”, то есть через министров, членов Европейской комиссии и других высших еврочиновников. Оно позволяет задать вектор и тональность законодательного документа на ранней стадии его прохождения и согласования. Корпоративные группы интересов стремятся приобщиться к процессу принятия решений как можно раньше, на самых начальных стадиях. Тем самым они получают возможность, во-первых, корректировать свою задачу в соответствии с готовящимся документом, а во-вторых, воздействовать на чиновников более низкого ранга, которые и готовят первичные проекты, что заметно легче, нежели влияние на высокопоставленных

лиц. Конечно, для эффективного лоббирования в ЕС требуется отличная подготовка: лоббисты должны четко представлять себе, на каком этапе какой институт влияет на содержание документа.

Подводя итог, можно утверждать, что в Европе наблюдается отход от традиционной государственнической модели управления, в котором центральная роль принадлежит национальному правительству, располагающему значительными ресурсами. В ней интеграционные институты из командной инстанции превращаются в партнера и посредника в переговорах между предпринимателями, выразителями интересов социальных групп. Процесс управления включает поиски согласия между партнерами, где два главных действующих лица - Европейский Совет и Комиссия, политически никому напрямую не подотчетные.

Экономические группы интересов оказались первыми, кто оценил значение неформальных и полуформальных каналов воздействия на процесс принятия решений в ЕС. Оформленные группы бизнес-интересов, как показывает современная практика, оказывают значительное влияние на процесс принятия решений на наднациональном уровне.

<sup>1</sup> Greenwood J. Interest Representation in the European Union. Palgrave Macmillan, 2007.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Курчевска У. Лоббизм в Европейском союзе // Польский институт международных дел. 2002. Т. 2. № 3 (4).

<sup>4</sup> Бореев А.В. Регулирование корпоративного лоббизма в Евросоюзе. Хроники компромиссов по поддержанию полупрозрачности // Советник президента. 2008. Март.

<sup>5</sup> Зубченко Л. Евролоббизм: стратегия и способы действий // Экономика и жизнь. 1994. № 4.

<sup>6</sup> Лавров Ю., Сух П. Европейские брокеры власти // Нефть России. 2009. №1.

<sup>7</sup> Группы интересов в бизнесе и политике. Режим доступа: <http://www.elitarium.ru>.

Поступила в редакцию 25.06.2009 г.