

УДК 327

Александр Борисович Белоусов
кандидат политических наук,
старший научный сотрудник отдела философии
Института философии и права УрО РАН,
г. Екатеринбург. E-mail: depolit@yandex.ru

ЛОББИЗМ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ: КОРПОРАЦИИ VS НКО

В статье проанализировано лоббирование корпорациями и некоммерческими организациями общественных и частных интересов в Европейском союзе. НКО (некоммерческие организации) в сфере частных интересов чаще всего лоббируют потребительские интересы, защиты окружающей среды, многообразных сообществ (например женщин). Корпорации чаще всего лоббируют частные интересы: отраслевые, профессиональные, частных компаний. Часто они конкурируют при продвижении своих интересов, что приводит к лоббистским баталиям, например к борьбе вокруг введения новой европейской химической политики (реформа REACH). Европейский союз финансирует НКО, что делает их независимыми. Независимость приобретает в рамках создания системы сдержек и противовесов при обсуждении и принятии решений. Депутаты Европейского Парламента, а также представители Европейской комиссии, предпочитают иметь дело с НКО, тогда как члены Совета ЕС – с корпорациями. Еще в 2005 г. эффективность НКО и корпораций оценивалась как равноценная, но к 2009 г. ситуация изменилась: корпорации обогнали НКО в эффективности лоббирования по многим направлениям, за исключением сфер потребительских товаров, продуктов питания и напитков, где позиции НКО традиционно сильны. В ряде отраслей (энергетике, медицине и фармацевтике) НКО не способны составлять конкуренцию корпорациям.

Ключевые слова: лоббизм, Европейский союз, Еврокомиссия, Европарламент, НКО, корпорации, общественные интересы, частные интересы.

Формирование Брюсселя как крупного лоббистского центра.

Долгое время было принято считать, что главным мировым центром лоббизма является Вашингтон. Однако с момента создания Европейского Союза Брюссель начал составлять американской столице заметную конкуренцию, став значимым центром принятия решений. Теперь уже никто не сомневается, что вторым по значимости лоббистским центром является Брюссель. По состоянию на апрель 2014 г. число лоббистских организаций, зарегистрированных в столице ЕС, достигало 6 500. За 2013 г. прирост составил более 10%, а за 20 лет, начиная с 1992 г. их число увеличилось вдвое. В Брюсселе постоянно находятся 1400 аккредитованных журналистов, не считая специальных репортеров, выезжающих на значимые мероприятия.

Причиной интереса лоббистов к деятельности еврочиновников является то обстоятельство, что порядка 80% национальных законов зарождаются в стенах государственных учреждений Брюсселя. Создание и развитие ЕС предусматривало передачу регуляторских функций с национального уровня на европейский. ЕС создал и либерализовал единый Рынок, что привело к увеличению регуляторного влияния институтов ЕС. В настоящий момент под юрисдикцию ЕС перешли такие сферы, как потребитель-

ская и социальная политика, политика в отношении окружающей среды, агрополитика, торговля, связь, энергетика, средства массовой информации и многие другие. Все это порождает запросы на информацию для принятия решений и предоставляет больше возможностей для групп интересов влиять на институции ЕС.

Термины «лоббизм» и «лоббисты» в Европе приживались с трудом. Во-первых, они слишком сильно ассоциировались с США; во-вторых, во многих странах традиция употребления слова «лоббизм» была связана с его негативным смыслом (в частности в Германии, Италии). Только в 2006 году термины «лоббизм» и «лоббист» были впервые формально определены в так называемой «Зеленой книге», выпущенной Еврокомиссией, и вошли в официальный лексикон ЕС.

Толчком к началу лоббизма на уровне ЕС стало принятие программы Общего рынка в 1987 г. и начало ее реализации в 1992 г. Затем была введена единая валюта – евро, что породило массу спорных вопросов экономического и финансового характера внутри еврозоны. По мере реализации интеграционных решений в адрес ЕС начали звучать обвинения в «дефиците демократии», который понимался как углубление пропасти между общественными институтами и властью, а также недостаточная прозрачность в принятии решений [Курчевска 2002: 121]. Это заставило ЕС начать «социальный диалог», закрепленный в Маастрихтском договоре (подписан 7 февраля 1992 г.), а также декларировать политику открытости, которая выражается в абсолютной доступности органов власти и требованиями транспарентности к лоббистам. Данные обстоятельства являются ключевыми для понимания политики ЕС в отношении лоббизма.

Формированием лоббизма европейского уровня в современном виде принято считать начало 90-х гг., когда ЕС столкнулся с бумом экономического лоббирования. Именно тогда было принято неформальное решение создать индустриальные форумы с ограниченным доступом, такие как телекоммуникационный и фармацевтический, созданные влиятельным еврочиновником Мартином Бангеманном, являвшегося с 1989 г. по 1999 г. Комиссаром ключевых европейских комиссий. Его замысел состоял в том, что желание обеспечить себе доступ на европейский уровень должно побудить бизнес формировать альянсы, что к настоящему моменту является одной из самых распространенных практик.

В итоге к 1997 г. в Брюсселе обитало порядка 35000 лоббистов. Доступ к чиновникам для такого количества лоббистов физически не мог быть обеспечен. Некоторые эксперты и в настоящий момент склонны полагать, что существует проблема «лоббистской перенаселенности» Брюсселя. Естественным образом мелкие фирмы начали присоединяться к профильным объединениям, что привело к естественному укрупнению организаций, занимающихся лоббизмом.

Наиболее признанные из них получали приглашение участвовать в форумах, созданных по образу фабрик мысли, занимающихся выработкой политики, такие как Совет по конкурентоспособности (Competitiveness

Advisory Group) или Бангеманновский форум по конкуренции и конкурентоспособности. Это создавало узкий круг тех, кто делает политику, и институционально вписало крупный бизнес в процесс выработки европейской политики. В свою очередь, европейские ассоциации начали допускать крупные фирмы к прямому участию в работе, что позволило корпорациям представлять свои интересы в Еврокомиссии. К концу 90-х гг. XX в. начал преобладать тренд выработку политики отдавать на откуп группам по особым проблемам бизнеса:

Трансатлантический Бизнес Диалог (в него вошли европейские Bayer, Ericsson, Olivetti, Pirelli, Philips, Siemens, Unilever и американские Boeing, Enron, Ford, IBM, Procter and Gamble, Time Warner and Xerox), созданный в 1995 г. по совместной инициативе Еврокомиссии и Госдепартамента США;

Европейский Круглый Стол – элитный клуб, состоящий из 46 директоров крупнейших европейских фирм ABB, Volvo, Nestle, Bayer, Philips, Fiat, Ericson, Renault, Univeler, Bertelsman. К заслугам ЕКС, например, относят лоббирование еще в 1980-х гг. создания структуры общеевропейского рынка.

В качестве недостатка такой лоббистской институционализации следует отметить ограничение доступа к разработке политики прочим фирмам, что является серьезной проблемой для ЕС и по сей день. Впрочем эта ситуация в ЕС мало чем отличается от ситуации в США или России, где лоббисты также находятся в неравных условиях.

Законодательные и общественные формы контроля за лоббистами в ЕС. Евросоюз уделяет особое внимание законодательному регулированию лоббизма. Его позиция заключается в том, что поскольку это – новое образование, любая коррупция может погубить его. Еврочиновники взяли на вооружение принцип тотальной прозрачности и строго придерживаются его, в том числе спонсируя разного рода НКО, специализирующиеся на коррупционном мониторинге. Одна из них – Alter EU (Alliance for Lobbying Transparency and Ethic Regulation) занимается исключительно лоббизмом, отслеживая, например, переход бывших чиновников и депутатов ЕС на работу в лоббистские фирмы.

Со временем ЕС начал подходить к регулированию лоббизма более всесторонне. В отличие от США, где лоббизм жестко регулируется, ЕС использует менее формальный подход. Каждый институт (Евросовет, Еврокомиссия и Европарламент) разработал собственную систему взаимодействия с группами интересов. Особенно важным регулирование лоббизма является для Комиссии, так как ее членов не выбирают путем голосования, и они не подконтрольны избирателям.

Регулирование лоббизма в ЕС шло путем длительной трансформации, в результате которой с 1 июля 2011 г. введена единая регистрация для Еврокомиссии и Европарламента – включение лоббистов в Транспарентный регистр (Transparency Register). При регистрации лоббисты обязаны сообщить следующую информацию: местонахождение головного офиса,

число сотрудников, клиентов фирмы, их членство в других организациях, объем оперируемых средств. Также при регистрации лоббисты берут на себя обязательство соблюдать Кодекс Поведения (Code of Conduct).

Однако на данный момент регистрация не дает полной картины о лицах и фирмах, вовлеченных в процессы лоббирования. Многие лобби поэтому объявили бойкот регистрации. По данным группы Alter-EU, незарегистрированных лоббистских групп в Брюсселе насчитывается не меньше 120, в том числе представляющих интересы таких крупных компаний, как Apple, Disney, Time Warner, Deutsche Bank, Goldman Sachs.

Также Alter-EU выражает глубокий скепсис относительно прозрачности финансовых отчетов. Так, в отчетах почти 50 компаний за 2011 г. утверждалось, что ими на лоббизм было потрачено меньше 1 евро. А компания по производству экипировки для камер Panavision потратила на лоббизм больше, чем ExxonMobil, Shell and GDF Suez вместе взятые [Arauzo, Hoedeman, Wesselius 2012].

В связи с этим Еврокомиссия собирается продолжать пересматривать правила регистрации лоббистов, в том числе переход с добровольной на обязательную регистрацию [Nielsen 2012].

Особенности лоббирования органов власти ЕС. Для понимания процессов и процедур лоббирования в ЕС важно понимать структуру и взаимодействие его институтов, которых насчитывается 7: Европейский Совет, Совет ЕС, Европейская Комиссия, Суд ЕС, Европейский парламент, Европейская счетная палата, Европейский центральный банк. Помимо этого существуют и так называемые внеинституциональные органы, например Европейский социально-экономический комитет и Комитет регионов. Не имея возможности здесь заниматься подробным описанием особенностей функционирования евроинститутов, вкратце остановимся на особенностях их лоббирования, обратив преимущественное внимание на Еврокомиссию и Европарламент как наиболее перспективные для лоббистского влияния.

Еврокомиссия – единственный орган, обладающий правом законодательной инициативы. Даже если идея закона рождается в любом другом органе ЕС, она должна быть направлена в Еврокомиссию (далее – Комиссия) и только после прохождения через нее может быть представлена для голосования в Парламент. Это основной рабочий орган, который готовит все решения ЕС, а потому Комиссия – наиболее интересный для лоббистов орган ЕС. Она предоставляет широкий доступ для лоббистских групп через генеральные директораты (Directorates General (DGs)). По состоянию на сентябрь 2012 г. в ней работали 23 800 гражданских служащих и 9230 внештатных сотрудников.

Отдельными объектами лоббирования следует назвать разветвленную сеть комитетов и экспертных групп. На 2012 г. их насчитывалось 831, из которых 772 созданы Комиссией. Комитеты подразделяются на три группы: консультативные комитеты, наиболее интересные для лоббистов; научные комитеты и комитеты социального диалога [Борев 2008]. В них

главным образом происходит взаимодействие чиновников с экспертами и группами интересов. Для участия в работе групп представителям интересов, начиная с июня 2008 г. необходимо добровольно зарегистрироваться. Руководствуясь принципом открытости, Комиссия исходит из позиции, что консультации входят в обязанности еврочиновников и возможность общения с ними должна быть предоставлена каждому.

С 2002 г. вступил в действие документ «Коммуникации с Комиссией» (Communication from the Commission), устанавливающий минимальные стандарты консультаций, в частности:

- содержание консультаций должно быть ясным;
- разные стороны имеют право на выражение своего мнения;
- Комиссия широко публикует материалы консультаций, чтобы ознакомить с ними могли все заинтересованные стороны, в частности через сайт *Tour Voice in Europe*;
- участникам предоставлено достаточное время для ответа (открытые консультации длятся восемь недель).

Все предложения Комиссии для Европарламента оформляются в зеленые и белые документы (*green paper*, *white paper*). Зеленый – дискуссионный документ представляет широкий круг мнений по проблеме. Белый документ содержит предложения для ЕС, которые затем могут стать основой для разработки закона или программы действий, когда попадают в Евросовет.

Одной из эффективных стратегий лоббирования Комиссии принято считать стратегию «снизу-вверх» (*bottom-up*). Даниэль Гэген утверждает, что до 80% вопросов, с которыми имеют дело лоббисты, были окончательно решены на уровне комитетов. Подход «снизу-вверх», считает он более эффективен, чем лоббирование первых лиц (*top-down*). При подходе «снизу-вверх» вы работаете с экспертами незаметно для всех, а лоббистское влияние основывается на квалифицированной экспертизе. Вы выдвигаете технические аргументы и имеете представление, кто работает с вашим вопросом на самой ранней стадии» [*Lobbying... 2007: 3*].

Обсуждения в Комиссии могут длиться очень долго. Поэтому важно понимать, на каком этапе находится обсуждение, а еще лучше подключаться как можно раньше. Позднее включение в процесс – одна из наиболее типичных ошибок Комиссии. После длительного обсуждения политическое решение Комиссии по данному вопросу может занять всего несколько недель. От этого зависит ценность своевременного получения информации о проводящихся встречах экспертных групп и готовящихся законопроектах, а также о том, какие именно эксперты и какие заинтересованные стороны принимают в этом процессе участие.

Опыт показывает, что каждый из DG связан с теми или иными лоббистскими группами: DG по проблемам занятости – с профсоюзными организациями; DG по вопросам рынка – с работодателями. Лоббистские группы стремятся выстроить долгосрочные отношения с директоратами, поддерживать постоянные коммуникации. Именно с этими целями орга-

низуют встречи с Комиссаром, принимают участие в работе экспертных групп, готовят исследовательские документы, чиновников приглашают на ланчи, завтраки и т.д.

Европарламент избирают голосованием жителей Европы, он вместе с Советом ЕС является соуправляющим органом, и поэтому – ключевой целью лоббистов.

Статистика показывает, что в период с 2004 г. по 2009 г. Европарламентом было принято около 1500 законов и внесено почти 50000 поправок. Кроме того, парламентарии, как оказывается, не так закрыты для общения, как другие еврочиновники: их штат весьма ограничен, а потому они вынуждены прибегать к внешним источникам информации. Кроме того, (и это пожалуй одна из ключевых функций европейских депутатов) они способны наложить «вето» на вносимые законы и не стесняются пользоваться этой возможностью.

Тем не менее среди лоббистов считается, что функционал Парламента ограничен: он лишен права законодательной инициативы. Инициативой внесения законопроектов обладают Еврокомиссия и Совет ЕС, а депутатам остается лишь принимать их или отклонять.

Наибольшую активность в Парламенте проявляют группы, представляющие общественные интересы и занимающиеся охраной окружающей среды, защитой социальных и потребительских прав. Это связано с тем, что именно такого рода интересы наиболее близки избирателям, которые раз в четыре года выбирают депутатов Парламента.

Совет ЕС – главный орган по принятию решений, состоит из 27 министров. В зависимости от профиля обсуждаемого вопроса, собираются разные министры. В заседаниях Совета ЕС принимает участие также профильный еврокомиссар, однако права голоса он не имеет. Совет ЕС наряду с Европарламентом обладает законодательной инициативой, но является наименее доступным из всех институтов для лоббизма. Совет ЕС воздерживается от регистрации лоббистов и отсылает всех представителей групп интересов в Еврокомиссию. Тем не менее, министры часто поддерживают контакты с лоббистскими группами из своих стран, ссылаясь на свое законодательное регулирование лоббизма, что открывает некоторые возможности для влияния на принимаемые в Совете ЕС решения.

Лоббисты ЕС. На 31 октября 2013 г. в Транспарентном Регистре ЕС были зарегистрированы 5952 организации, указавшие лоббизм одним из направлений своей деятельности. Доступ в помещения институтов ЕС по данным на октябрь 2012 г. получили 3 100 человек.

При регистрации лоббисты указывают форму организации, к которой они себя относят.

Классификация брюссельских лоббистов (по состоянию на 31 октября 2013 г.):

I. Профессиональные консалтинговые агентства/юридические фирмы / самостоятельные консультанты – 715:

– профессиональные консалтинговые агентства – 446;

- юридические фирмы – 58;
- самостоятельные консультанты – 211.
- II. Корпоративные лоббисты и торговые/отраслевые ассоциации – 2,972:
 - компании и группы – 847;
 - торговые, отраслевые и профессиональные ассоциации – 1,821;
 - отраслевые союзы – 107;
 - прочие схожие организации – 197.
- III. Неправительственные организации – 1,536:
 - неправительственные организации, объединения, сети и т.п. – 1,536;
- IV. Фабрики мысли, исследовательские и академические институты – 422:
 - фабрики мысли и исследовательские институты – 303;
 - академические институты – 119.
- V. Организации, представляющие интересы церквей и религиозных сообществ – 32:
 - организации, представляющие интересы церквей и религиозных сообществ – 32.
- VI. Организации, представляющие региональные, муниципальные и территориальные органы власти, а также прочие общественные объединения и т.п. – 275:
 - региональные, муниципальные и территориальные органы власти (на субнациональном уровне) – 118;
 - прочие общественные объединения и т.п. – 157.

Как видим из данной классификации, основное число лоббистских организаций, базирующихся в Брюсселе, это корпоративные лоббисты (49,93%) и НКО (25,81%), а доля профессиональных лоббистов весьма невелика (12,01%). Споры о том, кто из них успешнее, не прекращаются и по сей день. Однако если в 2005 г. было распространено мнение, что НКО и корпорации – в равной степени эффективные лоббисты, то к 2009 г. корпорации упрочили свое лидерство.

Анализ эффективности работы НКО и корпоративных лоббистов в середине 2000-х гг. в разных секторах показывает, что значительные инвестирования в лоббирование собственных интересов наблюдаются со стороны химических, транспортных и энергетических корпораций – их считают эффективными лоббистами. В сфере транспорта и химии также эффективен лоббизм НКО. Успехи НКО в лоббировании эксперты склонны объяснять тем, что от них меньше всего ожидают предложений неэтичного характера.

При этом корпорации значительно опережают по эффективности НКО в следующих отраслях: энергетика, финансы, электрическая и электронная промышленность, оборонная и аэрокосмическая промышленность. Куда менее эффективны корпоративные лоббисты в фармацевтике и медицине, а также IT и телекоммуникациях. Наибольшие успехи НКО видны в сфере продовольственных товаров и товаров народного потребления. Это отражают последние дебаты в ЕС об ожирении, питании и характеристике о полезности продуктов питания для здоровья.

Кроме того, эффективность агентств публичной политики как лоббистов оценивается представителями ЕС ниже, чем эффективность корпораций, отраслевых объединений и НКО. Это связано с тем, что прозрачность последних оказывается значительно выше, чем прозрачность агентств публичной политики. При этом прозрачность в данном случае не связывается с регистрацией в качестве лоббистов.

Лоббирование общественных и частных интересов в ЕС. Спектр интересов, которые преследуют европейские лоббисты, весьма широк и соответствует тем функциям, которые выполняют европейские институции. Одна из наиболее явных классификаций основана на характере интереса: является ли он общественным или частным. Она позволяет и лоббистов разделить на две основные категории: тех, которые преследуют частные интересы (в большинстве случаев корпорации или их объединения) и тех, кто преследует интересы общества (это, как правило, НКО).

Общественные интересы. Несмотря на ожидаемое доминирование корпоративных лоббистов в ЕС общественные интересы часто оказывают серьезное влияние на европейскую политику ЕС. Известно, что лоббистские группы, специализирующиеся на охране окружающей среды, защите прав людей и животных, входят в число самых влиятельных. К тому же многие образованы самим ЕС, а около 59% НКО, представляющих общественные интересы, получили европейское финансирование. Что касается частных интересов, то они часто находятся в конфликте между собой, и это затрудняет их реализацию.

Такое положение общественных организаций характерно только для ЕС и имеет свою историю. Дело в том, что скепсис и негативные оценки перспектив евроинтеграции, выраженные при образовании ЕС и подписании Маастрихтского договора, привели к дефициту легитимности ЕС. У государств – будущих членов ЕС было опасение, что эта организация станет инструментом доминирования и продвижения частных интересов в первую очередь государств-инициаторов создания ЕС. Чтобы развеять эти опасения, ЕС вынужден уделять значительную долю внимания социетальным интересам.

Общественные интересы, в свою очередь, делятся на четыре большие категории: вопросы защиты окружающей среды, потребительские интересы, региональные интересы, интересы разного рода обществ и сообществ (женщины, защитники животных и т.п.)

Защита окружающей среды. Вопросы связанные с окружающей средой находятся на транснациональном уровне, поэтому они одними из первых стали предметом регулирования в ЕС. Первой европейской организацией по защите окружающей среды была организация под названием «Европейское бюро окружающей среды» (ЕБОС). Оно было создано еще в 1974 г. и включало в себя 25 представителей европейских государств. Европейский союз его финансировал. В настоящий момент в составе Бюро 141 организация из 31 страны, объединяющая 15 млн человек. Официальный годовой бюджет ЕБОС достигает 2,5 млн евро. Другие организации по за-

щите окружающей среды также имеют транснациональный характер. Их значительное присутствие в Брюсселе, в том числе Greenpeace и WWF, говорит о том, что центр принятия решений по окружающей среде переместился из национальных государств в ЕС. Между членами ЕБОС нет конкуренции, существует лишь негласное соглашение по распределению сфер. Поэтому им легко создавать альянсы и тактические коалиции, что очень важно для эффективного продвижения интересов. Они имеют существенное влияние при формировании повестки деятельности Еврокомиссии, однако им не всегда хватает ресурсов, чтобы доводить свои требования до детализированного составления регулирующих эту деятельность документов.

Множество причин способствуют усилению национальных отделений в ущерб концентрации ресурсов, необходимых для коллективных действий на уровне ЕС. В том числе и потому, что работа в Брюсселе довольно затратна, много средств уходит на коммуникации, транспорт, переводы. Наконец, кропотливое участие в работе большого числа органов Европейской Комиссии не всегда является для них привлекательным, потому что организации данного типа ориентированы на массовое участие. Между тем их стратегии носят в большинстве случаев конфронтационный характер, что выражается в критике ЕС, его целей и институтов. Естественно, в таких ситуациях институты ЕС часто «отвечают взаимностью».

Потребительские интересы. Группы, представляющие потребителей, финансируются довольно неплохо. Они не конкурируют между собой, так как выигрыш одной группы не обязательно приводит к проигрышу другой. Этому способствует политика ЕС, которая повышает уровень защиты потребителей там, где он низок, сохраняя существующий уровень в странах, где он достаточно высок.

Потребительские организации разнятся между собой. Европейский Союз Потребителей (Bureau Européen des Unions de Consommateurs – BEUC), например, придерживается чисто конsumerистской позиции: увеличивать выбор потребителей за счет повышения конкуренции. BEUC возник в 1962 г., объединяет 42 организации из 31 одной страны, а его бюджет в 2011 г. составил 4,257 млн евро.

Среди заслуг BEUC – создание в Еврокомиссии Генерального Директората по вопросам в сфере потребления. Также BEUC удалось доказать, что потребитель имеет право на защиту собственного здоровья и жизни. Он не может рассматриваться только как потребитель. В связи с этим вопросы потребления были отнесены к сфере компетенций ряда других Директоратов, в частности Директораты общего рынка и сельского хозяйства [Курчевска 2002: 131].

Один из главных методов лоббирования разнообразных интересов в отношении продуктов питания состоит в оказании влияния на нормативы оформления упаковки продуктов. При этом BEUC апеллирует к такой базовой для Европы ценности, как гарантия свободы выбора потребителей.

Так, в 1997 г. BEUC совместно с EUROCOOP и Eurocommerce проводил кампанию против генетически модифицированных продуктов. По-

сле принятия директивы, разрешающей продажу трансгенных продуктов, в частности американской кукурузы и сои, потребительские организации высказались резко против и призвали потребителей бойкотировать эти продукты. Их позиция состояла в том, что потребители должны сами решать, покупать им трансгенные продукты или нет, и поэтому на упаковке должна быть представлена об этом исчерпывающая информация. Они настаивали, что только такая упаковка гарантирует покупателям свободу выбора. В итоге они добились принятия Еврокомиссией решения об обязательном использовании специальной упаковки для трансгенных продуктов. В 2013 г. BEUC провели достаточно успешную кампанию, направленную на то, чтобы обязать производителей продуктов указывать на упаковке происхождение продуктов во избежание ситуаций, когда немецкий сыр ФЕТА снабжен упаковкой с греческими шрифтами, а под итальянским брендом продают томатный соус, произведенный в Китае [Where does... 2013]. Очевидно, что выгодоприобретателями новых условий маркировки являются европейские производители продуктов, чьи сельхозугодия расположены в Европе. Данный случай может служить примером взаимовыгодного сотрудничества Корпорации и европейских НКО.

Региональные интересы. 150 региональных представительств было открыто еще в 1990-е гг. Их финансирование и штат весьма разнятся: от 1-2 до 15 человек. Это зависит от роли региона в государстве члене Евросоюза. Один из распространенных мотивов для любого представительства – обмен информацией. Другим мотивом является конфликт региональных и государственных интересов, когда политические требования лидера региона вступают в конфликт с требованиями национального правительства. В том числе это касается языковых и культурных различий.

Региональные представительства редко вступают в коалиции с представительствами собственного государства, а скорее находятся по разные стороны баррикад. Национальные правительства не возражают против активности регионов лишь до тех пор, пока речь не заходит об угрозе национальной целостности.

Разные регионы обладают весьма разными возможностями для лоббирования. И здесь определяющим является не состоятельность территорий, а принцип государственного устройства в странах, состоящих в ЕС. Регионам в составах федераций гораздо легче заниматься лоббизмом, нежели регионам из унитарных государств. Их статус, например, позволяет делегировать своих министров на встречи Совета ЕС наравне с национальными министрами, а также получать статус партнеров в ходе консультаций в комитетах.

Наиболее важные организации, представляющие интересы региональных правительств – это Ассамблея Европейских Регионов (АЕР – Assembly of European Regions) и Совет Европейских Муниципалитетов и Регионов (Council of European Municipalities and Regions), которые фактически являются конкурентами друг другу. АЕР образована в 1985 г. и на данный момент состоит из 250 региональных представительств 35 стран, охватывающих 80%

населения Европы. Бюджет ее в 2011 г. составил чуть более 2 млн евро, из которых большая часть была пожертвована членскими организациями. В сфере интересов АЕР – содействие развитию межрегионального сотрудничества, а также популяризация идей регионализма и федерализма.

Деятельность АЕР направлена в том числе на популяризацию идеи децентрализации и предоставления регионам большей свободы, что должно приводить к их большей экономической эффективности. С этой целью члены АЕР регулярно составляют рейтинги децентрализации европейских государств, в последнем из которых наиболее децентрализованными государствами признаны Швейцария, Германия, Бельгия и Испания, а наиболее централизованными – балтийские страны Эстония, Латвия, Литва, а также Болгария и Греция [Klipp 2009].

АЕР способствовала созданию при Европейской Комиссии Комитета Регионов, хотя затем их отношения стали напряженными. В целом эксперты отмечают, что АЕР постепенно утрачивает свое влияние. В основном все организации, занимающиеся продвижением интересов региона делятся на три типа:

Первый – организации, созданные Еврокомиссией. Такие организации осуществляют коммуникации между регионами со схожими проблемами, часто действуя в интересах одного или двух регионов.

Второй – когда организации создаются самими регионами с общими границами или проблемами, например Ассоциация Альп или Ассоциация Европейских Приграничных Регионов. Они имеют тесные связи с Комиссией и часто получают от нее финансирование.

Третья категория создается для демонстрации силы в ЕС. Например, соглашение Четырех Моторов между Баден-Вюрттенбергом, Рона-Альпами, Каталонией и Ломбардией, которые представляют четыре наиболее динамичных региона в своих странах.

Впрочем, у Комитета регионов не всегда имеется возможность согласовать противоречивые интересы всех регионов и представить единую позицию. К тому же полномочия Комитета сведены к совещательным функциям, что снижает его значимость в процессе принятия решений. Поэтому часто регионы предпочитают лоббировать свои интересы в других комитетах Комиссии.

Интересы обществ и сообществ. Организации женщин, борцов за права человека и прочие представители разных групп населения довольно слабы по сравнению с корпорациями: они рассеяны, а их транснациональные связи весьма слабы. Однако иногда небольшие организации оказываются сильными лоббистами. Так, Европейское женское лобби (European Women's Lobby) добилось включения в Амстердамское соглашение нескольких пунктов о гендерном равноправии: права женщин были добавлены в статью об антидискриминационной политике, а статья 141 была расширена пунктом о равноправии при оплате труда.

Если женские организации сравнивать с корпорациями, то здесь наблюдается очень большой разрыв в степени организованности и ресурс-

ном обеспечении. Это не удивительно: около 60% социетальных организаций финансируются за счет ЕС.

Также сравнительно недавно появился феномен квазирелигиозного лоббизма: многие депутаты Европарламента отрицательно реагируют на массированные лоббистские кампании религиозных меньшинств, жалующихся на притеснения со стороны доминирующих религий.

Частные интересы. Среди частных интересов выделяются отраслевые (корпоративные), профессиональные, интересы иностранных компаний.

Отраслевые интересы. Одна из главных тенденций развития лоббизма в ЕС – развитие европейских отраслевых организаций. Еврокомиссия предпочитает больше иметь дело именно с общеевропейскими группами интересов, а не с аналогичными группами, представляющими отдельные государства. Комиссия стимулирует интеграционные процессы, а сама занимается, как правило, проблемами общеевропейского уровня. Кроме того, у Комиссии нет технической возможности выслушивать отдельно каждую национальную организацию. Развитие отраслевых организаций стало своего рода реакцией на лоббистскую перегруженность Брюсселя.

Большинство европейских ассоциаций – отраслевые (ОА) [Guéguen 2002: 50-52]. Для вступления в них есть две основные причины. Во-первых, ОА являются официальными представительными органами в ЕС. Их преимуществами были и будут доступ к информации и приглашения на встречи с чиновниками. Во-вторых, ОА выступают площадками для встреч национальных членов, которым в 1990-е гг. принадлежала власть принятия решений. Председателем и генеральным секретарем любой ОА, как правило, становятся выходцы из большой компании, а внутри нее создается Клуб, состоящий из наиболее влиятельных компаний, которые вносили основные пожертвования в бюджет Ассоциации. В обмен на членство им открывается масса лоббистских возможностей, а главное – корпорации получают возможность действовать от лица ОА, прикрываясь ее авторитетом для реализации своих интересов. Такая лоббистская стратегия получила название двойственной.

Наибольшим влиянием обладают ассоциации в сферах с высокой степенью концентрации бизнеса и ограниченным числом своих членов. В таких сферах ограничены возможности внутриотраслевой конкуренции, что позволяет слаженно отстаивать свои интересы. Так, например, одной из самых сильных с лоббистской точки зрения является Европейская Федерация Ассоциаций Фармацевтики (European Federation of Pharmaceutical Industry Associations), а наиболее слабыми – туристические ассоциации. Правительства идут на сотрудничество с фармацевтами из-за высоких отчислений в бюджеты, а также из-за обеспокоенности проблемой цен на лекарства. Из-за общих угроз, с которыми постоянно сталкиваются фармацевтические предприятия, еще до создания ЕС они начали кооперироваться на международных форумах. В дальнейшем они просто воспроизвели эту практику на европейском уровне [Greenwood 2002: 8].

С 2000-х гг. начали создаваться виртуальные организации, без традиционной инфраструктуры – офисов и секретариата. Например, Ассо-

циация Современных Европейских Ресторанов (European Modern Restaurants Association), которая объединила сети фаст-фудов, таких как McDonalds, Burger King and Pizza Hut. Появление новых технологий также нашло отражение в формировании отраслевых ассоциаций. Например, бывшие ассоциации в сфере телекоммуникаций и ИТ объединились в Европейскую ассоциацию Информационных и Коммуникационных Технологий (European Information and Communication Technologies Association).

Репертуар лоббистской деятельности национальных ассоциаций, как правило, шире, чем у европейских. Это выражается и в количестве штата. Европейские ассоциации часто лишь выполняют функции сбора информации и политического представительства. Представительство бизнес-интересов предполагает больше влияния, нежели реакции на происходящие в Брюсселе события. Содействие прохождению европейских законопроектов позволяет нивелировать негативные ситуации на местах, а блокирование позволяет извлекать выгоду из национальных условий.

В результате в ЕС из-за многоуровневой системы и распыления власти ассоциации не встроились в систему всеобъемлющего государственного управления. Поэтому их часто игнорируют и они не могут донести свои предложения до законодателей. Клубы «богатых фирм», небольшие и часто временные коалиции крупных компаний, обладают куда лучшей репутацией среди европейских законодателей.

Профессиональные интересы. Группы представительства профессиональных интересов появились на европейском уровне позже чем бизнес-группы. Представлены они хуже, чем какие-либо другие группы интересов. Среди наиболее значимых – SEPLIS, EUROCARDES, CEC.

Слабость объясняется многими причинами: сложностями в поиске общих интересов среди разных профессий; незначительным уровнем полномочий ЕС по сравнению с другими отраслями; относительной нехваткой стимула профессиональных интересов для развития на европейском уровне; большими различиями отношений между государством и занятым населением у государств-членов ЕС. Последнее обстоятельство – наиболее важное, поскольку уровень вмешательства государств в регулирование профессиональных отношений весьма различается в разных странах.

Интересы иностранных компаний. В качестве примера иностранного лоббизма можно привести Комитет Американских Торгово-Промышленных Палат в ЕС (EU Committee of American Chamber of Commerce – АМСНАМ-EU), который представляет интересы 140 фирм, присутствующих на европейском рынке. В Европе данная организация создана вскоре после второй мировой войны – в 1948 г. А в США American Chamber of Commerce – старейшая (существует с 1912 г.) и крупнейшая организация лоббистов. В 2008–2012 гг. она потратила на лоббирование своих интересов 941 млн долларов и занимает первое место в США по этому показателю. В отличие от ERT эта организация преследует более конкретные интересы, такие например, как приведение в единообразие единиц мер и весов в ЕС. Другая важная функция АМСНАМ-EU имеет цель адаптировать «жесткий»

стиль американского лоббирования к более мягкой европейской дипломатии [Курчевска 2002]. Ее секретариат в Брюсселе состоит из 20 человек, работают 19 комитетов, привлекающих более 650 экспертов. Ежегодно количество лоббируемых вопросов достигает 100. В настоящее время ее возглавляет Hendrik Bourgeois (General Electric).

Благодаря деятельности широкой сети экспертов АМСНАМ-EU готовит большое число докладов по отдельным проблемам, которые адресно рассылает более чем 6000 европейских политиков и чиновников. Наибольшую известность получили такие доклады, как EU Information Handbook и Guide to the European Parliament and The EU. У АМСНАМ-EU установлены тесные контакты с европейскими СМИ, включая the European Voice, the Financial Times, the International Herald Tribune, the The Economist, Die Zeit, CNBC and the BBC. Для такого рода деятельности создана специальная группа по маркетингу и коммуникациям. Представители АМСНАМ-EU принимают участие более чем в 150 встречах в различных комитетах ЕС, выступают организаторами 12 ежегодных встреч, на которые приглашают ответственных лиц ЕС. Также они организуют поездки делегаций в столицы государств-членов ЕС, рабочие встречи с чиновниками за завтраками и ланчами, проводят заседания рабочих групп.

Одним из наиболее значимых мероприятий АМСНАМ-EU является ежегодный гала-концерт, на котором в присутствии 400 крупнейших европейских бизнесменов и высокопоставленных европейских чиновников вручают награды победителям конкурса Transatlantic Business Award, в числе которых были, в частности, канцлер Германии Ангелина Меркель и Президент Европейской Комиссии Хосе Мануэль Баррозо.

Кто кого: корпорации или НКО? Еще в 2005 г. эффективность НКО и корпораций оценивалась как равноценная. К 2009 г. мнение изменилось: корпорации обогнали НКО в эффективности по многим направлениям, за исключением сферы потребительских товаров, продуктов питания и напитков. По утверждению европейских экспертов, в ряде отраслей НКО не способны составлять конкуренцию корпорациям: это энергетика, медицина и фармацевтика [The Definitive Guide... 2005].

Эксперты отмечают, что основными ошибками со стороны корпоративных лоббистов являются следующие: они не вовремя вступают в процесс обсуждения, используют некорректные материалы, а свою позицию основывают на национальных приоритетах. Эта оценка была сделана в середине 2000-х гг., а в конце десятилетия к указанным ошибкам прибавились также непрозрачность, в том числе неясность преследуемого интереса, непредоставление нейтральной информации и агрессивность.

Главная ошибка НКО в лоббировании еврочиновников, по мнению экспертов, состоит в том, что чиновники склонны в большей степени использовать эмоции, нежели факты.

У чиновников ЕС также имеются свои предпочтения в том, с кем они хотят иметь дело. Так, депутаты Европарламента, будучи публичными политиками с инстинктивной симпатией к «ясным сообщениям», а также

представители Еврокомиссии, предпочитают иметь дело с НКО, а Евросовет, напротив, – с корпорациями.

Однако утверждать, что корпорации взяли верх в борьбе с НКО, было бы опрометчиво. Все же видные европейские НКО, например Greenpeace, слишком сильны, чтобы сбрасывать их со счетов. Жива еще память о битвах, проигранных корпорациями НКО в начале «нулевых» годов, например, борьба против введения новой европейской химической политики (реформа REACH).

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Борев А. 2008. Регулирование корпоративного лоббизма в Евросоюзе. Хроники компромиссов по поддержанию полупрозрачности [Электронный ресурс] // Советник Президента : информ.-аналит. изд. № 56. URL: http://www.sovetnikprezidenta.ru/56/6_ekonomika.html (дата обращения: 11.08.2014).
- Курчевска У. 2002. Лоббизм в Европейском Союзе // Европа : журн. польского ин-та междунар. дел. № 3(4). С. 119-150.
- Arauzo E., Hoedeman O., Wesselius E. 2012. Dodgy data. Time to fix the EU's Transparency Register. A report by ALTER-EU, June 2012 [Электронный ресурс] / ed. Helen Burley. URL: <http://www.alter-eu.org/sites/default/files/documents/Dodgy-data.pdf> (дата обращения: 11.08.2014).
- Greenwood J. 2002. Inside the EU Business Associations. Houndmills : Basingstoke : Hampshire : New York : Palgrave. 172 p.
- Guéguen D. 2002. Governance and the Role of Associations in Economic Management: A Response from an EU Public Affairs Practitioner // The Effectiveness of EU Business Associations / ed. J. Greenwood. New York : Palgrave. P. 46-52.
- Klipp K. (ed.) 2009. From Subsidiarity to Success: The Impact of Decentralization on Economic Growth : Summary and Conclusions : A study commissioned by the Assembly of European Regions (AER), May 2009 [Электронный ресурс]. URL: http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/AER_Study_on_decentralisation/Studies/GB-FINAL_cover.pdf (дата обращения: 11.08.2014).
- Lobbying the European Union by Committee. The strategies of corporate influence in the Commission's expert groups, Council's working groups and comitology committees. Briefing Paper, Corporate Europe Observatory, July 2007. [Электронный ресурс]. URL: <http://corporateeurope.org/power-lobbies/2007/07/lobbying-european-union-committee> (дата обращения: 18.08.2014).
- Nielsen N. 2012. EU lobbyist register gives incomplete picture, June 25, 2012 [Электронный ресурс]. URL: <http://euobserver.com/institutional/116742> (дата обращения: 11.08.2014).
- The Definitive Guide to Lobbying the European Institutions : Based on a survey of the European Parliament the Council and the European Commission, Spring 2005 [Электронный ресурс] / Burston Marsteller & BKSJ ; J. Galbraith (chief execut.). URL: <http://www.eapn.ie/eapn/wp-content/uploads/2009/10/definitive-guide-to-lobbying-eu-institutions-training.pdf> (дата обращения: 11.08.2014).
- Where does my food come from? : BEUC consumer survey on origin labeling food, January 2013 [Электронный ресурс] / BEUC : The European Consumer Organisation. URL: <http://www.beuc.org/publications/2013-00043-01-e.pdf> (дата обращения: 11.08.2014).

Материал поступил в редколлегию 01.09.2014 г.

References

- Arauzo E., Hoedeman O., Wesselius E. Dodgy data. Time to fix the EU's Transparency Register. A report by ALTER-EU, June 2012, available at: <http://www.alter-eu.org/sites/default/files/documents/Dodgy-data.pdf> (accessed 11 August 2014).

Borev A. *Regulirovanie korporativnogo lobbizma v Evrosojuze. Hroniki kompromissov po podderzhaniju poluprozrachnosti* [Regulation of corporate lobbying in the European Union. Chronicles of compromises on maintaining transparency], *Sovetnik Prezidenta*, 2008, no. 56, available at: http://www.sovetnikprezidenta.ru/56/6_ekonomika.html (accessed 11 August 2014). (in Russ.).

Greenwood J. *Inside the EU Business Associations*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York, Palgrave, 2002, 172 p.

Guéguen D. Governance and the Role of Associations in Economic Management: A Response from an EU Public Affairs Practitioner, *Greenwood J. (ed.) The Effectiveness of EU Business Associations*, New York, Palgrave, 2002, pp. 46-52.

Klipp K. (ed.) *From Subsidiarity to Success: The Impact of Decentralization on Economic Growth : Summary and Conclusions : A study commissioned by the Assembly of European Regions (AER)*, May 2009, available at:

http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/AER_Study_on_decentralisation/Studies/GB-FINAL_cover.pdf (accessed 11 August 2014).

Kurchevska U. *Lobbizm v Evropejskom Sojuze* [Lobbying in the European Union], *Europa : zhurn. pol'skogo in-ta mezhdunar. del.*, 2002, no. 3 (4), pp. 119-150 (in Russ.).

Lobbying the European Union by Committee. The strategies of corporate influence in the Commission's expert groups, Council's working groups and comitology committees. Briefing Paper, Corporate Europe Observatory, July 2007, available at:

<http://corporateeurope.org/power-lobbies/2007/07/lobbying-european-union-committee> (accessed 18 August 2014).

Nielsen N. EU lobbyist register gives incomplete picture, June 25, 2012, available at: <http://euobserver.com/institutional/116742> (accessed 11 August 2014).

The Definitive Guide to Lobbying the European Institutions : Based on a survey of the European Parliament the Council and the European Commission, Spring 2005, available at: <http://www.eapn.ie/eapn/wp-content/uploads/2009/10/definitive-guide-to-lobbying-eu-institutions-training.pdf> (accessed 11 August 2014).

Where does my food come from? : BEUC consumer survey on origin labeling food, January 2013, available at: <http://www.beuc.org/publications/2013-00043-01-e.pdf> (accessed 11 August 2014).

Alexander B. Belousov, Candidate of Political Science, senior researcher, Institute of Philosophy and Law, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences. Ekaterinburg. E-mail: depolit@yandex.ru

LOBBYING IN THE EU: CORPORATIONS VS NGOS

Abstract: The article examines corporations and non-governmental organizations' lobbying for public and private interests in the European Union. NGOs often lobby for public interests – consumer interests, environmental protection sphere interests, community interests (e.g. women's interests). Corporations prefer to lobby for private interests – industry interests, professional interests, private company interests. It often happens that they compete in lobbying for their interests, which leads to lobbying battles such as confrontation over reform of chemical industry (REACH reform). The European Union funds NGOs, and it helps them to be independent. As a part of 'checks and balances' system in the European decision-making process, it creates a competitive environment for lobbying. As a result, deputies of the European Parliament and representatives of the European Commission prefer to deal with NGOs; on the other hand, members of the Council of the European Union prefer to deal with corporations. In 2005, lobbying effectiveness of NGOs and corporations was assessed as equivalent. By 2009, the situation has changed: corporations raised the effectiveness of lobbying, and now they are ahead of NGOs in many areas, with the exclusion of consumer products, food and beverages. Thus, NGOs are no longer able to compete with corporations in several industries such as energy, medicine and pharmaceutical industry.

Keywords: lobbying, European Union, European Commission, European Parliament, NGO, corporation, public interest, private interest.