

# Отличительные особенности защиты групповых интересов в ЕС

В.А. Чернышева

*В статье предпринимается попытка выделить отличительные особенности защиты интересов бизнеса, связанные со спецификой процесса принятия решений в ЕС и разработкой открытого метода координации. В статье представлены критерии, которым на практике должны соответствовать группы интересов для того, чтобы иметь возможность эффективно сотрудничать с органами ЕС.*

Все более широкое развитие торгово-экономических связей российских компаний со странами-членами Европейского Союза (ЕС) вызывает настоятельную потребность использовать имеющиеся в ЕС легальные и общепринятые возможности для обеспечения и защиты интересов российского бизнеса на европейских рынках. Не секрет, что российские компании сталкиваются с недружественным отношением к себе как со стороны европейских компаний-конкурентов, так и со стороны властей отдельных стран ЕС, такое отношение носит, в том числе, и политически мотивированный характер. Ярким тому примером может послужить принятие третьего энергетического пакета ЕС, где поправка о компаниях из третьих стран ставит под угрозу долгосрочные контракты и активы российских компаний на рынке ЕС. Серьезные возможности обеспечения интересов российских компаний на рынках стран-членов ЕС скрыты в более широком и умелом использовании легальных и общепринятых механизмов лоббирования, которые существуют в Европейском Союзе.

На сегодняшний день российский капитал крайне ограниченно пользуется возможностями защиты своих интересов в ЕС, не обладая в полной мере информацией об особенностях процесса принятия решений в столь сложном образовании, как Евросоюз. Действия российских компаний не обладают единой долгосрочной стратегией. Они используют в своем арсенале узкий, часто случайный, набор лоббистских ин-

струментов, не создавая единой системы защиты собственных интересов. Внимательное рассмотрение системы защиты интересов бизнеса в Европейском Союзе представляет также интерес для российского опыта организации лоббизма. Как будет подробнее отмечено ниже, сам подход к системе принятия решений в ЕС серьезно отличается от российского. Использование опыта ЕС может быть полезным для российской реальности в том, что касается снижения уровня коррумпированности и повышения прозрачности системы принятия решений.

**Понятие «лоббизма» в Европейском Союзе.** Отсутствие у российских компаний стратегической концепции защиты своих интересов в ЕС связано, помимо прочего, и с отсутствием адекватного понимания того, что означает понятие «лоббизм» в сознании евробюрократов, с которыми приходится договариваться, и чья роль все больше возрастает в отношениях России с европейскими государствами. Российские компании в своих действиях опираются на свое понимание лоббизма как оказания давления, активного влияния на государственных чиновников, парламентариев или иных влиятельных лиц с целью принятия ими решений в пользу тех, чьи интересы представляют лобби. Это может касаться принятия (непринятия) закона или иного акта, размещения (получения) государственных заказов, защиты определенных лиц от наказания и т.п.<sup>1</sup>

Сегодня в России под «лоббизмом» чаще всего понимают прямое воздействие на при-

**Чернышева Вероника Анатольевна** – аспирант кафедры политики и функционирования ЕС и Совета Европы Европейского Учебного Института при МГИМО(У) МИД РФ. E-mail: veronika.chernysheva@gmail.com

нимающих решения чиновников, будь то убеждение, давление, подкуп. Одним из самых распространенных механизмов лоббизма является продвижение «своего» человека в органы и институты, принимающие решения. Все это справедливо и для ЕС, но только отчасти. Такой подход к тому, что называется лоббизмом в ЕС, значительно ограничивает набор инструментов, который российский бизнес может применять, а значит, сокращает и эффективность защиты его интересов.

Прежде всего, необходимо обратить внимание на то, что в документах ЕС само слово «лоббизм» не используется. Вместо него употребляется словосочетание «представительство интересов» (*interest representation*), что в полной мере отражает ту разницу, которую вкладывают в эти понятия. Один из крупнейших исследователей лоббизма в ЕС Ринус ван Шенделен пишет о том, что, «на уровне ЕС никакая группа не может повлиять на своего контрагента, прибегая лишь к таким способам традиционного лоббизма, как оказание силового давления, попытки «загнать в угол», а также убеждение и аргументация своей правоте». Он утверждает, что тут потребуются гораздо больше усилий. Особое место займут «переговоры и компромисс, успех которых зависит от предварительного исследования, выполнения большого количества предварительной работы. И если та или иная группа интересов хочет укрепить свои шансы на получение необходимого ей результата, она должна практиковать профессиональные действия, исходящие из этих принципов»<sup>2</sup>.

Анри Малосс, председатель группы промышленников Экономического и Социального совета ЕС, один из крупнейших практикующих лоббистов Евросоюза, в своей лекции для студентов МГИМО отметил, что лоббирование – это защита обоснованных интересов, предполагающая, что заинтересованная группа указывает на те моменты, которые бюрократы и политики, принимая то или иное решение, упустили из виду. По его словам, сама идея ЕС, задуманная Жаном Моне, состояла в том, что гражданское общество должно стоять у истоков принимаемых решений. Политики и бюрократы в этой системе должны быть вторичны. Именно поэтому уже в 1961 году Жан Моне учредил совещательный комитет при Экономических сообществах.

Самым важным элементом в европейском политическом стиле управления, где существует много различных уровней принятия решений, и нет единого центра власти, является широкая открытость процесса принятия решений. Группы интересов воспринимаются как носители информации, необходимой европейским институтам для принятия наиболее эффективного и верного решения. Философия открытости для групп интересов опирается на то, что штат сотрудников Европейской Комиссии не может быть в достаточной мере компетентным по всему спектру вопросов, по которым принимается нор-

мативное регулирование ЕС. Таких норм очень много, и они касаются самых разных областей деятельности Евросоюза и разных территорий, входящих в его состав. Именно поэтому ЕС так нуждается в экспертизе со стороны заинтересованных групп, которые и воспринимаются, прежде всего, как те, кто способен предоставить самые верные сведения и полезные предложения по совершенствованию законодательства и его оптимальной имплементации в конкретной сфере.

Еще один исследователь процесса принятия решений в ЕС профессор Гринвуд отмечает, что Комиссия «всегда была и остается институтом, открытым для взаимодействия с внешним миром. Комиссия считает этот процесс фундаментальным для разработки своей политики. Такого рода диалог взаимовыгоден как для Комиссии, так и для внешних акторов»<sup>3</sup>. Особенности управления ЕС привели к тому, что лоббизм там воспринимается как необходимая часть процесса принятия решений, а не как стороннее давление на этот процесс. Только осознав эту разницу, можно построить эффективную стратегию защиты своих интересов в Евросоюзе. В такой ситуации группа интересов должна позиционировать себя не как независимого актора, отстаивающего собственные интересы, а как важное звено в процессе принятия решений, отстаивающего единый интерес, направленный на достижение общеевропейского благополучия и процветания.

**Открытый метод координации.** В документах Лиссабонского саммита 2000 года было введено такое понятие, как «открытый метод координации» (*Open Method of Coordination*)<sup>4</sup>. Смысл открытого метода координации заключается в том, что ЕС приветствует практику обмена мнениями и опытом всех политических игроков (национальные государства, группы интересов, институты ЕС и т.д.) по процессу сотрудничества как на национальном, так и на европейском уровнях. Целью метода является совместная разработка наиболее удобных и приемлемых рамок, норм и правил. На данном этапе развития ЕС предполагалось использовать этот метод в экспериментальном режиме.

Евросоюз все чаще использует инструменты политического управления, которые сопровождаются интенсификацией консультаций с игроками на поле ЕС. Расширение консультативных процессов является ключевой чертой «открытого метода координации». В «Белой книге по управлению», вышедшей в 2001 году<sup>5</sup>, речь шла о том, что необходимо делать способ принятия решений более прозрачным и понятным, чтобы все заинтересованные стороны имели представление о том, как происходит процесс принятия решений в ЕС, и как можно повлиять на него.

Так как открытый метод координации не предполагает жесткого формального регулирования, законодательство о лоббизме в ЕС пред-

ставляется достаточно гибким, не создающим существенных ограничений для действий групп интересов. Первый нормативно закрепленный акт, регулирующий деятельность групп интересов в ЕС, появился в 1997 году. Это была девятая статья Регламента Европейского парламента «О финансовых интересах членов парламента, стандартах поведения и доступа в парламента»<sup>6</sup>. Согласно принятому регулированию, лоббисты обязаны были получать специальный именной пропуск на один год, который давал им право на посещение парламента, но не закрытых совещаний и зон, недоступных для общего доступа. Условием для получения пропуска является:

- во-первых, указание лоббистом данных о себе, структурах, чьи интересы он представляет, а также детальных сведений о материальных благах и услугах, оказанных депутатам, их ассистентам или сотрудникам Европейского парламента<sup>7</sup>;
- во-вторых, принятие положений кодекса поведения, содержащего следующие требования:
  - а) воздерживаться от получения информации путем мошенничества и от ее распространения в обмен на материальное вознаграждение;
  - б) не вводить третью сторону в заблуждение относительно характера отношений лоббиста с депутатами Европарламента;
  - в) избегать конфликтов интересов и нарушений соответствующих положений Регламента при найме на работу бывших депутатов ЕП и/или их помощников.

Сведения о лоббистах заносятся в специальный реестр, находящийся в ведении квесторов парламента. Этот реестр является публичным, а часть фигурирующих в нем данных (имена и фамилии лоббистов, а также названия организаций) с 2003 года публикуются на интернет-сайте парламента. Основываясь на требованиях Комиссии, кодексы поведения лоббистов были в дальнейшем официально оформлены двумя крупнейшими ассоциациями лоббистов ЕС:

- Обществом практикующих лоббистов ЕС (SEAP - Society of European Affairs Practitioners), объединяющим индивидуальных членов, которые представляют консалтинговые агентства и корпорации;
- Европейской ассоциацией консалтинговых агентств в сфере европейского лоббизма (EPACA - European Public Affairs Consultancies Association), объединяющей консалтинговые агентства.

Эти организации включают в себя профессионалов по взаимодействию с органами и институтами ЕС, вне зависимости от того, чьи интересы они представляют. Одной из основных задач таких организаций является поддержание хорошей репутации лоббистов и этическое саморегулирование внутри профессии, когда каждый вступивший в организацию обязуется соблюдать кодекс поведения. При этом сама

организация не предпринимает никаких мер наказания к тем, кто нарушает кодекс или иные правила лоббирования, такие меры не предполагаются. Существование подобных организаций является следствием развития открытого метода координации, где жесткие инструменты четкого законодательного регулирования заменены на более мягкие.

В 2000 году в Комиссии был принят Кодекс надлежащего административного поведения (Code of good administrative behavior)<sup>8</sup>, который затронул и деятельность групп интересов в ЕС, в частности, ввел более жесткие правила взаимоотношений комиссаров и групп интересов.

В Зеленой книге «Европейская Инициатива по Обеспечению Прозрачности», опубликованной 5 мая 2006 года, Еврокомиссия предложила установить процедуру добровольной регистрации лоббистов в специально предусмотренном для этих целей реестре. Чтобы зарегистрироваться, лоббистам следовало принять Кодекс поведения и предоставить минимальную информацию о себе: наименование организации, чьи интересы представляет, и бюджет. В качестве поощрения Комиссия оповещает лоббистов о предстоящих слушаниях по заявленным в реестре тематикам интересов, за предоставление ложной информации группы исключаются из реестра. Сам реестр групп интересов появился в 2007 году. В нем корпорациям предписывается отмечать, какое количество средств они тратят на лоббистскую деятельность. А НПО и аналитические центры должны раскрыть свои источники финансирования.

В существующем сейчас реестре групп интересов информация о компаниях ограничена несколькими статьями: чьи интересы защищаются, и какие суммы на это тратятся. Но никакого контроля за предоставленными данными не предусмотрено. Однако регистрация в подобном реестре свидетельствует о том, что группа интересов, компания или организация приветствуют европейскую инициативу прозрачности, выражают таким образом свою приверженность европейским ценностям и стремление сотрудничать с институтами ЕС, что немаловажно для создания положительного имиджа компании.

Таким образом, вовлечение различных групп интересов в процесс принятия решений является важной особенностью системы функционирования ЕС, открывающей большие возможности для этих групп. Для эффективной защиты своих интересов на европейском уровне важно понимать, что для ЕС представительство интересов приравнивается к обеспечению экспертного мнения, необходимого для принятия решения. Чтобы быть услышанным в институтах ЕС, нужно отталкиваться от того, что именно им необходимо от групп интересов. И прежде всего, это - информация о положении дел в данной сфере и предложения по улучшению, направленные на достижение общеевропейского блага.



**Критерии эффективности группы интересов.** Вовлечение широкого спектра групп интересов в процесс принятия решений возлагает на евробюрократов большую ответственность за отбор достоверной информации, которую предоставляют эти группы интересов. Учитывая этот уровень ответственности, можно выделить ряд критериев, которым должна соответствовать группа интересов, чтобы информация, поступившая от нее, могла считаться основанием для принятия решений.

Первый критерий - репрезентативность группы интересов. Она должна охватывать как можно большее количество игроков рассматриваемой сферы. Наибольший интерес представляет информация, поступившая не от двадцати разных компаний, а от ассоциации таких компаний. И чем крупнее ассоциация (национальная или отраслевая), тем лучше, так как это позволяет судить о том, что поступившее от группы предложение является консолидированной позицией и удовлетворяет интересы широкого круга игроков. Именно поэтому на европейском уровне основными субъектами лоббирования становятся ассоциации бизнеса, форумы, крупные зонтичные неправительственные организации (например, экологи) и профсоюзы. Их консолидированное мнение для ЕС важнее, чем мнение отдельных корпораций.

Соответственно, если компания или группа интересов хочет добиться своих целей в ЕС, ей, прежде всего, нужно искать себе союзников, также заинтересованных в их достижении. Поскольку в ЕС уже давно сформировались ассоциации бизнеса по различным отраслям, то сделать это гораздо проще, так как существуют налаженные связи между игроками одной отрасли или сферы. Чтобы быть еще более убедительным, можно привлечь не одну, а несколько европейских ассоциаций, сферы деятельности которых пересекаются. Среди крупнейших ассоциаций бизнеса в ЕС можно назвать Европейский круглый стол промышленников, Европейский энергетический форум, Европейскую ассоциацию нефтяной промышленности EUROPIA, Европейскую ассоциацию железной и стальной промышленности (EUROFER), Европейскую ассоциацию индустрии информационно-коммуникационных технологий (EICTA), Европейский совет химической промышленности (CEFIC), Европейскую ассоциацию газовой промышленности (Eurogas), Европейскую топливную ассоциацию (Eurofuel) и многие другие.

Российским компаниям в ЕС не хватает коалиций и между собой, и с европейскими партнерами. Необходимо искать себе союзника, который разделял бы те же или примерно те же позиции. Например, введение третьего энергетического пакета с поправкой о третьих странах затрагивает интересы не только российского «Газпрома», но и других крупных энергетических компаний, например, норвежской «Statoil» или алжирской «Sonatrach». На сегодняшний день

в рядах многочисленных ассоциаций бизнеса ЕС российские компании представлены крайне редко. Возможно, это связано с тем, что россияне недооценивают роль этих организаций в системе принятия решений, тогда как через них можно серьезно укрепить свои позиции.

Второй критерий доверия группе интересов со стороны Европейских институтов - объективность и достоверность. Именно поэтому возросла и роль научных конференций и исследований, которые проводят организации для подтверждения своих позиций, и значимость независимых исследовательских институтов, к которым обращаются институты ЕС за экспертизой. Безусловно, большая часть исследовательских центров так или иначе зависит от какой-либо из групп интересов и может неявно отстаивать ее позиции, однако доводы группы интересов, подкрепленные научными данными и всесторонними исследованиями, выглядят более убедительными.

При этом стремиться нужно к тому, чтобы исследование как можно более соответствовало критериям объективности и непредвзятости. Среди исследовательских центров в Европе наибольшим уважением пользуются, например, Центр европейских политических исследований (CEPS), Центр Европейской политики (EPC), Институт Брюгеля (Bruegel Institute). Очень часто большой вес имеют исследования международных организаций, в том числе экологических, например, Международного фонда дикой природы или Гринпис. Подкреплять свои позиции такими данным является для группы интересов хорошим тоном и залогом успеха.

К сожалению, российские компании на сегодняшний день ограничиваются лишь разовыми выступлениями на европейских конференциях по интересующей их проблематике, не предоставляя в подтверждение своей позиции собственных серьезных научных разработок, которые могли бы широко распространяться среди сотрудников ЕС и других заинтересованных лиц. Возвращаясь к примеру о третьем энергетическом пакете ЕС, отметим, что российская сторона в лице компании «Газпром» имеет серьезные доводы не только в отношении того, что введение нового регулирования энергетического рынка противоречит ее интересам и угрожает газпромовским активам в ЕС, но и в отношении того, что оно может негативно сказаться на европейском потребителе, на безопасности поставок и т.д. Примером тут может служить Великобритания, где такая система регулирования энергетического рынка уже существует, и она не всегда успешна<sup>9</sup>. Серьезные независимые научные исследования, инициированные российской компанией, могли бы привлечь большее внимание европейцев.

Третьим важным критерием для попадания в «список» наиболее влиятельных групп интересов в ЕС является соответствие нормам и правилам ЕС, установленным в этой сфере.

## ■ Свежий взгляд

Для институтов ЕС очень важно, чтобы игроки находились в четко определенном ими игровом поле, чтобы их можно было контролировать единым набором правил.

Для проведения успешной лоббистской кампании необходимо следить за нормативными обновлениями в сфере регулирования этой деятельности и стремиться соответствовать требованиям ЕС. В частности, регистрироваться в реестре групп интересов, следовать кодексу поведения лоббистов, регистрировать своих представителей в Европарламенте и других институтах. Несмотря на то, что эти правила не являются обязательными для групп давления, в их интересах показывать свою приверженность нормам и правилам Евросоюза. Для институтов ЕС такие группы интересов являются наиболее желанными партнерами, а значит, их возможности возрастают.

Появление таких критериев и такого понимания представительства интересов в ЕС стало следствием очень важного процесса в развитии самого Союза. В связи с тем, что сфера его компетенций за последние десятилетия очень расширилась и охватила не только 27 государств, но и почти все области жизни европейцев, система принятия решений перестала быть элитистской. В этот процесс вовлечены десятки и даже сотни людей из разных государств ЕС. Для достижения положительного результата в продвижении своего интереса не достаточно ограничиваться переговорами с высокопоставленными чиновниками государств-членов и самого ЕС. Необходимо использовать инструменты, которые достигнут каждого из тех десятков или сотен человек, которые участвуют в принятии этого

решения. Это означает, что подход должен быть системным, а разговор нужно вести на понятном европейскому технократу языке, опираясь на нормы права и общие ценности.

С точки зрения выработки российского опыта, в первую очередь, интересно присмотреться к общему подходу в использовании групп интересов в процессе принятия решений. На сегодняшний день можно говорить о том, что процесс принятия решений в России закрыт для широкого доступа групп интересов. С учетом вышеизложенного, это снижает эффективность принимаемых решений, сокращает возможности саморегуляции процесса взаимодействия заинтересованных групп с представителями власти в направлении обеспечения большей прозрачности и борьбы с коррупцией. Создание саморегулирующейся системы широкого легального представительства групп интересов в органах власти разных уровней позволило бы, помимо повышения прозрачности и эффективности системы принятия решений, стимулировать структуризацию самих групп интересов, составляющих основу гражданского общества (производители, профсоюзы, НКО), укреплению его позиции и значения для России.

### **Chernysheva V.A. Distinctive Features of Interest Representation In the EU.**

*Summary: The article demonstrates an attempt to formulate distinctive features of business interest representation based on the peculiarity of the EU decision-making process and Open Method of Coordination implementation. Article describes criteria for interest groups to be efficient in the EU public affairs.*

#### **Ключевые слова**

ЕС, лоббизм, принятие решений, защита групповых интересов.

#### **Keywords**

EU, public affairs, decision-making, interest group representation.

### **Примечания**

1. Конституционное право России: энциклопедический словарь / Под общей ред. В.И. Червонюка. - М.: Юрид. лит., 2002 - с. 241.
2. van Schendelen R. Machiavelli in Brussels. The Art of Lobbying the EU. Amsterdam, 2002, p. 47.
3. Organized Business and the New Global Order. Ed. by G. Greenwood and H. Yasek. L., 2000, p. 80.
4. Richardson J. Policy-making in the EU: interests, ideas and garbage cans of primeval soup / Richardson J. // European Union. Power and policy-making - Routledge, 1996.
5. European Governance, a white paper. Commission of the European Communities/ Brussels, 5.7.2001 COM(2001) 428 final.
6. Rules of Procedure of the European Parliament, 16th edition - March 2009 [Electronic resource] / URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=EN&reference=TOC>
7. Rules of Procedure of the European Parliament, 16th edition - March 2009, ANNEX IX : Provisions governing the application of Rule 9(4) - Lobbying in Parliament // <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20090309+ANN-09+DOC+XML+V0//EN&language=EN&navigationBar=YES>
8. Code of good administrative behavior [Electronic resource] / URL: [http://ec.europa.eu/civil\\_society/code/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/civil_society/code/index_en.htm)
9. «Газпром» видит угрозу для себя в новых «газовых» законах ЕС // Коммерсант. 2010. 14 октября.