

§5 ДЕМОКРАТИЯ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ

Агапов И.О.

ЛОББИРОВАНИЕ И ЛОББИСТЫ В ЕВРОПЕ: НЕКОТОРЫЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ

Аннотация. Предметом настоящего исследования является изучение работ европейских авторов, посвященных деятельности различных групп интересов, активно взаимодействующих с учреждениями ЕС. Кроме того, в статье приводится интересная статистика, отражающая отношение европейских чиновников к лоббированию и лоббистам. Показано стремление самих лоббистских структур к повышению прозрачности процесса принятия государственно-властных решений на уровне Сообщества. Выявлены и проанализированы способы, которые в настоящее время используются европейским законодателем для правовой регламентации лоббистских отношений. В исследовании использовались логический, формально-юридический и статистический методы исследования. На основе изучения большого количества эмпирического материала, приводятся максимально точные и полные сведения о действующих в Европе лоббистских организациях, характере и степени их воздействия на органы ЕС. Новизна проведенного исследования заключается в том, что несмотря на, казалось бы, достаточно подробную регламентацию общественных отношений в сфере взаимодействия учреждений ЕС с представителями интересов со стороны Европарламента и Еврокомиссии, многие проблемы, связанные с лоббированием, остаются нерешенными. Данные проблемы носят не только юридико-технический, но и онтологический характер. При глубоком анализе выявляются субстанциональные и концептуальные трудности, с которыми столкнулся европейский законодатель при определении природы и сущности лоббирования, его объектно-субъектного состава, структуры и содержания, функциональной роли и т.д.

Ключевые слова: Европейский союз, Европейский парламент, Европейская комиссия, лоббирование, лоббист, группа интересов, представитель интересов, заинтересованная сторона, реестр прозрачности, кодекс поведения.

Abstract. The subject of this research is the examination of works of the European authors dedicated to the activity of various groups of interests that actively interact with the institutions of the European Union. In addition to that, the article presents an interesting statistical data which reflects the attitude of the European officials towards the lobbying and the lobbyists. The strive of the lobbyist structures for the increase of transparency of the process of state decision-making on the level of Community is being demonstrated. The author determines and analyses the ways that are currently being used by the European legislator for the legal regulation of the lobbyist relations. Based on the examination of a vast amount of empirical material, the author presents the maximally precise and full data about the currently functioning in Europe lobbyist organizations, as well as about the character and level of their impact upon the EU authorities. The scientific novelty consists in the fact that despite the seemingly detailed regulation of public relations in the area of interaction of the EU institutions with the representatives of the European Parliament and European Commission, many problems associated with the lobbying are yet to be resolved. Such problems carry not just a legal-technical character, but also ontological. Conducting an in-depth analysis, the author reveals the substantial and conceptual difficulties, which were faced by the European legislator in determination of the nature and essence of lobbying, its objective-subjective structure, content, functional role, etc.

Key words: interest representative, interest group, lobbyist, lobbying, European Commission, European Parliament, European Union, stakeholder, transparency register, code of conduct.

Совет ЕС определяет лоббирование как «согласованные усилия, направленные на оказание влияния на разработку политики и процесс принятия решений с целью получения конкретного результата от государственных органов или избранных представителей. В широком смысле, термин «лоббирование» может применяться к социальным действиям (таким как демонстрация) или к деятельности «по связям с общественностью», осуществляемой различными учреждениями (ассоциациями, консалтинговыми фирмами, представительскими группами, мозговыми центрами, неправительственными организациями (НПО), юристами и т.д.); в более узком смысле, он может означать защиту экономических интересов корпоративного сектора (корпоративное лоббирование), пропорциональную их влиянию на национальной или глобальной арене» [7].

Согласно отчету Организации экономического сотрудничества и развития (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) «Лоббисты, правительства и общественное доверие» 2012 г. в европейском обществе не достигнуто единого понимания

лоббирования. Этот отчет содержит различные определения данного явления и отмечает, что признание сложности концепции лоббизма является ключевой для обсуждения возможности и способа его правового регулирования.

Единый реестр прозрачности использует «деятельностный» подход, рекомендуя всем организациям и работающим на себя физическим лицам, независимо от их правового статуса, регистрироваться, если они занимаются деятельностью, целью которой является оказание прямого или косвенного влияния на разработку или реализацию политики и процессы принятия решений учреждениями Европейского союза, независимо от каналов или способов коммуникации, которые при этом используются. Эта деятельность включает в себя, в частности: контакты с членами, должностными лицами или другими сотрудниками учреждений ЕС; обмен информационными материалами; организацию мероприятий, приглашения на которые посылаются членам, должностным лицам или другим сотрудникам учреждений ЕС; участие в формальных обсуждениях предложенных Еврокомиссией актов и других открытых консультациях и т.д.

Некоторые виды деятельности освобождаются от регистрации, например, юридическое консультирование и деятельность социальных партнеров в рамках социального диалога. Политические партии, церкви, местные, региональные и муниципальные органы власти не освобождаются от регистрации, только если ими созданы представляющие их интересы организации [10, р. 12-13].

Исследование «Путеводитель по эффективному лоббированию в Европе» 2013 г., посвященное деятельности компаний по связям с общественностью, проведенное «Бюрсон-Марстеллер» (Burson-Marsteller) в сотрудничестве с «Пенн, Шоэн и Берланд» (Penn, Schoen & Berland), представляет собой опрос около 600 парламентариев (Европейского парламента (ЕП) и национальных законодательных органов), а также высших чиновников национальных и европейских учреждений. Респондентов, в частности, просили определить категорию акторов, которые, по их мнению, являются лоббистами.

73% респондентов уровня ЕС определили в качестве лоббистов торговые ассоциации и только 40% других респондентов пришли к аналогичному заключению.

Некоторые организации (такие как юридические фирмы, мозговые центры, НПО) считают, что термин «лоббист» к ним применяться не может, даже когда они представляют интересы своих клиентов. Отчасти поэтому слово «лобби» в ЕС используется редко, заменяясь более широким понятием «представительство интересов».

Существуют различные критерии выделения организаций, участвующих в лоббировании учреждений ЕС. Чаще всего для этого используется организационно-правовая форма, природа представляемых интересов и характер деятельности.

В зависимости от организационно-правовой формы единый реестр прозрачности выделяет:

- 1) профессиональные консалтинговые фирмы/юридические фирмы/работающих на себя консультантов;
- 2) внутренних лоббистов (лоббистов, являющихся штатными сотрудниками групп, которых они представляют) и торговые/бизнес/профессиональные ассоциации;

- 3) НПО;
- 4) мозговые центры, исследовательские и научные учреждения;
- 5) организации, представляющие интересы церквей и религиозных объединений;
- 6) организации, представляющие интересы местных, региональных и муниципальных государственных органов, других государственных или смешанных организаций и т.д. [10, р. 17-18]

В зависимости от природы представляемых интересов европейские исследователи различают:

- 1) секционные группы, которые представляют интересы конкретных производственных отраслей или социальных слоев (например, фермеров или алкогольной промышленности). Таким группам присущи концентрированные расходы и прямая выгода их членов;
- 2) мотивационные группы (или «группы граждан»), которые защищают интересы, основанные на вере или принципе (защита экологии, здоровья или прав потребителей). Любой, кто разделяет отстаиваемый принцип, может стать членом такой группы. Мотивационные группы представляют разнообразные интересы, им присущи дифференцированные расходы и косвенная выгода их членов.

В настоящее время наметилась тенденция формирования специальных коалиций по конкретному делу или законодательному вопросу, часто представляющих собой эфемерные и смешанные объединения корпоративных и неправительственных организаций.

В зависимости от характера осуществляемой деятельности выделяются некоммерческие организации (европейские и (меж)национальные ассоциации/федерации и т.д.) и коммерческие организации (юридические консультации, фирмы по связям с общественностью и органами власти, консалтинговые фирмы и т.д.). Данный критерий иногда подвергается критике на том основании, что большинство некоммерческих организаций, функционирующих в Брюсселе, зависят от грантов, предоставляемых им учреждениями ЕС.

Достаточно сложно найти независимую статистику, отражающую точное число лоббистов и

лоббистских организаций, действующих в Брюсселе, поскольку нет ни точного определения понятия «лоббист», ни системы обязательной регистрации.

«Корпоративная Европа» (Corporate Europe) в своем «Путеводителе по лоббированию» 2011 г. утверждала, что процессы принятия решений в Брюсселе являются мишенью для 15-30 тыс. лоббистов, представляющих в основном интересы бизнеса.

По состоянию на 23 апреля 2015 г. 8454 организации добровольно зарегистрировались в едином реестре прозрачности (точное количество представляющих интересы этих организаций физических лиц неизвестно). Более половины из них являются внутренними лоббистами или торговыми/бизнес/профессиональными ассоциациями (категория II) и около трети – НПО (категория III). Кроме того, 5757 физических лиц получили пропуск в Европарламент [12]. Согласно исследованию Гринвуда (Greenwood) и Дрегер (Dreger) «Реестр прозрачности: европейский авангард сильного регулирования лоббирования?» 2013 г. современный реестр прозрачности охватывает примерно 75% бизнес организаций и около 60% НПО, занимающихся лоббированием в Брюсселе.

Процесс принятия решений на уровне ЕС имеет существенные отличия от аналогичных процессов, происходящих в государствах-членах ЕС и других странах. Согласно п. 3 ст. 11 Договора о ЕС Еврокомиссия с целью обеспечения последовательности и прозрачности действий Союза обязана проводить широкие консультации с заинтересованными сторонами при разработке законодательного предложения [11, р. 21]. Более того, некоторые категории групп интересов имеют основанное на Договоре право на диалог с учреждениями ЕС. К таким категориям относятся социальные партнеры (ст. 154 Договора о функционировании ЕС), церкви и религиозные объединения (ст. 17 Договора о функционировании ЕС) и др.

Исследования лоббирования европейскими авторами проводятся в основном по двум направлениям: изучение доступа лоббистов и лоббистских организаций к процессу принятия решений учреждениями ЕС и изучение факторов,

определяющих успех лоббистской деятельности. В то время как первое, как представляется, изучено достаточно подробно, второе очень слабо освещается в исследованиях, поскольку успешность лоббирования довольно трудно определить и оценить.

Чалмерс (Chalmers) различает внешние и внутренние тактики, используемые группами интересов для воздействия на учреждения ЕС. Внешние тактики предполагают побуждение граждан вступать в контакт или оказывать давление на должностных лиц учреждения ЕС, принимающего интересующее группу решение. Для этого используются СМИ, проведение социальных кампаний и организация общественных мероприятий. Внутренние тактики включают более прямые формы контактов между группами интересов и субъектами, принимающими решения, посредством направления писем, телефонных звонков и общения тет-а-тет [4].

Боувен (Bouwen) выделяет типы групп интересов, имеющих наибольший доступ в различные учреждения ЕС. Он отмечает, что компании предоставляют Еврокомиссии техническую информацию по конкретным проблемам, европейские ассоциации предлагают Европарламенту информацию об «общеевропейских интересах», а национальные ассоциации представляют интерес для Совета ЕС [2]. После изучения 1417 испанских, немецких и ирландских организаций, Дур (Dur) и Матео (Mateo) также отмечают, что национальные ассоциации бизнеса имеют хороший доступ в Еврокомиссию в части, касающейся предоставления информации и проведения экспертиз, в тоже время они не имеют привилегированного доступа в Европарламент или национальные парламенты, обсуждающие законодательство ЕС [6].

Исследователи отмечают, что не все заинтересованные группы имеют равный доступ к процессам принятия решений на уровне ЕС. Трудно сказать, приводит ли доступ *per se* к влиянию на окончательное решение учреждения.

Очень сложно определить успешность лоббирования. Некоторые исследования посвящены конкретным сферам политики или типам групп интересов, но имеется не так много общих эмпирических данных. В своей работе Бунеа

(Bunea), использующая в качестве примера охрану окружающей среды, приходит к выводу о том, что основные бизнес группы, представляющие «концентрированные интересы», в целом, более успешны, чем группы интересов, представляющие «дифференцированные интересы» (экологические НПО, местные органы власти)[3].

В рамках изучения влияния НПО в сфере торговой политики, Дур (Dug) и Де Бьевре (De Bievre) рассматривают успешность деятельности данных организаций на различных стадиях процесса принятия решений. Они отмечают, что НПО более успешны на стадии формирования повестки дня, в то время как бизнес организации действуют более эффективно на стадии разработки и реализации политики. На последней стадии НПО сталкивается с препятствием в виде уменьшения ее численного состава, поскольку многие члены просто отказываются от дальнейшей борьбы. Они согласны с тем, что широкая общественность, имеющая «дифференцированные поступления денежных средств и косвенную выгоду» от торговой политики, и лица, которые занимаются проблемами здоровья граждан, окружающей среды или социального развития, имеют меньше стимулов заниматься активным лоббированием, чем фирмы, которые имеют опыт «концентрированного получения денежных средств и прямой выгоды». Они также отмечают, что НПО часто сталкивается с угрозой сокращения инвестиций или рабочих мест[5].

Исследование, проведенное Клувером (Kluver), который использовал количественный анализ текста для изучения проведенных Комиссией консультаций, содержит вывод об отсутствии «смещения успеха» среди групп интересов. Ни природа представляемых интересов, ни организационно-правовая форма не влияют на успешность лоббирования[9].

Европейские и национальные группы интересов всегда активно занимались лоббированием в Брюсселе. Для национальных групп существует две альтернативы. Либо интересы этих групп представляют национальные политики или партии, либо они лоббируют учреждения ЕС самостоятельно.

Очевидно, что методы лоббирования, которые используются на национальном уровне,

могут не принести успеха на уровне ЕС. Поддержки национального правительства может оказаться недостаточно, с учетом того, что решение принимается голосованием, в котором участвует еще 26 государств. Национальный интерес может не соответствовать интересу другого государства-члена ЕС, поэтому должны учитываться и его (их) потенциальные интересы. Это объясняет, почему некоторые национальные группы интересов формируют альянсы для достижения общей цели.

Контролировать лоббирование можно двумя способами: путем регламентации лоббистской деятельности и посредством регулирования поведения потенциальных объектов лоббирования. Лоббисты должны соблюдать кодекс поведения (приложение III к Соглашению между Европарламентом и Еврокомиссией о реестре прозрачности для организаций и работающих на себя физических лиц, вовлеченных в разработку и реализацию политики учреждениями ЕС, от 15.04.2014), учреждения ЕС имеют свои кодексы. В 2012 г. Европарламент принял новый кодекс поведения для своих членов, который был утвержден в апреле 2013 г. (приложение I к Регламенту Европейского парламента 2014 г.). В нем подробно излагаются положения, связанные с финансовыми интересами и конфликтом интересов парламентария. Еврокомиссия представила кодекс поведения комиссаров в 2011 г., дополнив его новыми правилами в конце декабря 2012 г. в части, касающейся поощрения сотрудников сообщать о любых случаях коррупции, взяточничества и других серьезных нарушениях, обнаруженных ими в ходе выполнения своих обязанностей. Согласно ст. 11 Положения о персонале ЕС должностные лица обязаны сообщать о своих обязательствах перед группами интересов.

Стоит отметить, что не только учреждения, но и лоббистские структуры заинтересованы в повышении прозрачности процесса принятия решений на уровне ЕС. Об этом свидетельствует тот факт, что Европейская консалтинговая ассоциация по связям с общественностью (European Public Affairs Consultancies' Association, EPACA), которая представляет собой объединение консалтинговых фирм, работающих с учреждениями ЕС, приняла свой собственный

кодекс поведения, к которому присоединилось несколько брюссельских фирм. Другой кодекс поведения был разработан Европейским объединением специалистов по связям с общественностью (Society of European Affairs Professionals, SEAP) еще в 1997 г.

Лица, принимающие государственно-властные решения на уровне ЕС, считают, что лоббирование само по себе – это не проблема, проблемой является то, как оно осуществляется. Что касается национальных и европейских политиков и высших чиновников, самым негативным аспектом лоббирования, по их мнению, является отсутствие прозрачности в процессе принятия решений (26%); отмечается также, что лоббирование способствует продвижению преимущественно интересов экономической элиты (24%); 23% отметили, что лоббисты предоставляют должностным лицам намеренно искаженную информацию и 14% считают, что лоббирование оказывает чрезмерное давление на демократический процесс.

Журналисты (41%), юридические фирмы (38%) и компании по связям с общественностью (35%) были признаны самыми «непрозрачными». Самыми «прозрачными» были признаны торговые ассоциации (65%) и профессиональные организации (60%), а также компании (57%), профсоюзы (56%) и НПО (55%).

37% отметили, что самым положительным аспектом лоббирования является обеспечение участия социальных и экономических субъектов и граждан в политико-правовом процессе, 26% назвали таким аспектом предоставление полезной и актуальной информации и 20% указали, что лоббирование привлекает внимание властей к локальным/национальным проблемам[1].

Представители интересов (лоббисты) видят свою главную роль в том, чтобы предоставлять соответствующую политическую информацию лицам, принимающим решения, которым часто не хватает персонала и времени в части, касающейся надлежащего представления интересов европейских граждан. Недавно пять молодых консультантов по связям с общественностью в ответ на критику их профессии, указали на то, что их работа заключается в предоставлении экспертных услуг клиентам, учреждениям ЕС и

другим заинтересованным сторонам, и что такая экспертиза основывается на широком понимании фактов. Работа различных консалтинговых фирм по связям с общественностью в соответствии с собственными кодексами поведения и пониманием лоббирования показывает, что не только у учреждений ЕС и общественности, но также и у лоббистов имеется высокая заинтересованность в повышении политико-правовой прозрачности[8].

Тем не менее, некоторые кампании задаются вопросом о том, как далеко все это может пойти. «Транспаренси Интернейшнл» (Transparency International) приветствовала введение в действие единого реестра прозрачности, но указала на то, что полная прозрачность процесса принятия решений на уровне ЕС может быть достигнута только посредством создания обязательной системы регистрации представителей заинтересованных сторон. Аналитический центр по изучению европейской политики (Centre for European Policy Studies, CEPS) призывает к дальнейшим реформам в области укрепления этичности поведения и повышения прозрачности в Европарламенте, предлагает запретить депутатам осуществлять любую оплачиваемую или бесплатную «непарламентскую» деятельность, включающую лоббирование или приводящую к возникновению конфликта интересов.

«Альянс за прозрачность лоббирования и этическое регулирование» (Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation, Alter EU) отмечает, что энтузиазм, проявленный пятью молодыми лоббистами (см. выше), игнорирует серьезные проблемы неэтичного (незаконного) лоббирования. Согласно «Корпоративной Европе» (Corporate Europe) опасность вращающихся дверей между учреждениями ЕС и хозяйствующими субъектами все еще представляет собой значительный риск возникновения конфликта интересов. «Лобби-контроль» (LobbyControl) также отмечает опасность доминирования экономических интересов над интересами других групп.

На сегодняшний день механизм правового регулирования взаимодействия между заинтересованными сторонами и учреждениями ЕС продолжает развиваться, постепенно превращаясь

в инструмент жесткого контроля за деятельностью представителей интересов и предотвращения «злоупотребления лоббированием».

Председатель Жан-Клод Юнкер пообещал, что Еврокомиссия, приступившая к исполнению своих полномочий с ноября 2014 г., будет служить

образцом открытости и прозрачности. С этой целью он поручил первому вице-президенту Франсу Тиммермансу к концу 2016 г. подготовить предложения по созданию единой системы обязательной регистрации лоббистов, работающих с Комиссией, Парламентом и Советом ЕС.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. A Guide to Effective Lobbying In Europe. The View of Policy-Makers. Burson Marsteller, 2013. 76 p.
2. Bouwen P. Exchanging Access Goods for Access: A Comparative Study of Business Lobbying in the EU Institutions. *European Journal of Political Research*. Vol. 43, No. 3, 2004. Pp. 337-369.
3. Bunea A. Issues, preferences and ties: determinants of EU interest groups' preference attainment in the environmental policy area. *Journal of European Public Policy*. Vol. 20, 2013. Pp. 552-570.
4. Chalmers A.W. Trading information for access: informational lobbying strategies and interest group access to the European Union. *Journal of European Public Policy*. Vol. 20, Issue 1, 2013. Pp. 39-58.
5. Dür A., De Bievre D. Inclusion without Influence? NGOs in European Trade Policy. *Journal of Public Policy*. Vol. 27, 2007. Pp. 79-101.
6. Dür A., Mateo G. Who Lobbies the European Union? National Interest Groups in a Multilevel Polity. *Journal of European Public Policy*, 2012. 32 p.
7. Introduction: on lobbying and lobbyists. Explanatory memorandum by Mr. Mendes Bota, rapporteur. Lobbying in a democratic society (European Code of Conduct on Lobbying). Committee on Economic Affairs and Development. Parliamentary Assembly. Council of Europe. URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=12205&lang=EN>.
8. In Defence of Lobbying. Politico. URL: <http://www.politico.eu/article/in-defence-of-lobbying/>.
9. Klüver H. Biasing politics? Interest group participation in European policy-making. *West European Politics*. Vol. 35, Issue 5, 2012. Pp. 1114-1133.
10. OJ L 277. 19.9.2014. Pp. 11-24.
11. OJ C 326. 26.10.2012. Pp. 13-45.
12. Transparency Register. URL: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?redir=false&locale=en>.

REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. A Guide to Effective Lobbying In Europe. The View of Policy-Makers. Burson Marsteller, 2013. 76 p.
2. Bouwen P. Exchanging Access Goods for Access: A Comparative Study of Business Lobbying in the EU Institutions. *European Journal of Political Research*. Vol. 43, No. 3, 2004. Pp. 337-369.
3. Bunea A. Issues, preferences and ties: determinants of EU interest groups' preference attainment in the environmental policy area. *Journal of European Public Policy*. Vol. 20, 2013. Pp. 552-570.
4. Chalmers A.W. Trading information for access: informational lobbying strategies and interest group access to the European Union. *Journal of European Public Policy*. Vol. 20, Issue 1, 2013. Pp. 39-58.
5. Dür A., De Bievre D. Inclusion without Influence? NGOs in European Trade Policy. *Journal of Public Policy*. Vol. 27, 2007. Pp. 79-101.
6. Dür A., Mateo G. Who Lobbies the European Union? National Interest Groups in a Multilevel Polity. *Journal of European Public Policy*, 2012. 32 p.
7. Introduction: on lobbying and lobbyists. Explanatory memorandum by Mr. Mendes Bota, rapporteur. Lobbying in a democratic society (European Code of Conduct on Lobbying). Committee on Economic Affairs and Development. Parliamentary Assembly. Council of Europe. URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=12205&lang=EN>.
8. In Defence of Lobbying. Politico. URL: <http://www.politico.eu/article/in-defence-of-lobbying/>.
9. Klüver H. Biasing politics? Interest group participation in European policy-making. *West European Politics*. Vol. 35, Issue 5, 2012. Pp. 1114-1133.
10. OJ L 277. 19.9.2014. Pp. 11-24.
11. OJ C 326. 26.10.2012. Pp. 13-45.
12. Transparency Register. URL: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?redir=false&locale=en>.