



Уршуля Курчевска

Лоббизм в Европейском Союзе

Развитие лоббизма в Европе

В настоящее время под термином лоббизм подразумевают действия, имеющие своей целью защиту интересов определенных социальных групп по отношению к структурам власти, а точнее – оказание влияния на процесс принятия решения в институтах власти, главным образом центральных. Это в первую очередь убеждение, предоставление информации, а также поощрение некоторых решений, действий и разработок. Основным отличительным признаком такого рода деятельности является специфика целевой группы: в нее входят главным образом лица, ответственные за принятие решений на разных уровнях. Однако не каждая форма влияния определяется как лоббизм, а лишь те действия, которые осуществляются в соответствии с правом и общепринятыми морально-этическими нормами¹.

В большинстве современных демократий принято считать, что понимаемый таким образом лоббизм является важным и необходимым элементом формирования экономической и социальной политики. В Европейском Союзе, так же как и в отдельных государствах-членах ЕС, развитие лоббизма детерминировано целым рядом факторов политического характера. Одним из важнейших факторов, стимулирующих развитие лоббизма, является процесс углубления европейской интеграции, предусматривающий, в частности, передачу государствами-членами ЕС части своего суверенитета органам Евросоюза. Этот процесс заставил перенести лоббирование с отечественного уровня на уровень европейский. Переломным

¹ К. Jasiiecki, M. Moleda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbing. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*, Kraków: Oficyna Ekonomiczna 2000, s. 17.

моментом в этом отношении считается принятие программы Общего рынка в 1987 году и ее реализация в 1992 году, что ознаменовалось свободным перемещением товаров, лиц, услуг и капитала в рамках существующих в то время Европейских Сообществ. В результате возникла необходимость согласовать и единообразно оформить многие законодательные акты и стандарты качества, используемые евроструктурами. Это же вызвало бурную активность лоббистских организаций, желающих принимать участие в выработке норм единого европейского законодательства.

Проведение единой согласованной политики во все новых сферах экономической, социальной и политической жизни способствовало бурному развитию лоббизма также на уровне Сообществ. Начав с единой аграрной политики, затем распространив ее на сферу торговли, транспорта, промышленности и т. п., органы Евросоюза постепенно перенимали в этих областях компетенции соответствующих органов государств-членов ЕС. В начале 90-х гг. тесное сотрудничество и единая политика охватила новые сферы, в том числе социальные вопросы, телефонную связь, средства массовой информации. Возникновение общей региональной политики, образование Комитета регионов привело к массовому наплыву в Брюссель представителей региональных структур. Группы, представляющие интересы промышленного и аграрного секторов, продолжают активно действовать в рамках ЕС, однако все большее внимание в органах Евросоюза уделяется вопросам из сферы широко понимаемых услуг, охраны окружающей среды, защиты прав потребителей, телефонной связи, энергетики и т. д. В недалеком будущем важную роль приобретут и такие области, как реклама и информационное общество, которые включают много проблем общественного, культурного и технологического характера.

Немаловажную роль в этом процессе играет также осуществляемое на основе целого ряда соглашений расширение сферы полномочий отдельных органов ЕС. Начиная с Римского договора, а затем Единого европейского акта, Маастрихтского договора, и кончая Амстердамским договором, роли отдельных институтов в законодательном процессе подвергались изменениям. Самые крупные изменения были связаны с расширением законодательных и контрольных компетенций Европарламента, Европейского совета и исполнительных функций Еврокомиссии. Возник также ряд новых институтов,

как, например, Комитет регионов. В соответствии с проводимыми институциональными преобразованиями изменениям подвергалась и общая стратегия организаций, участвующих в лоббировании.

Еще в 80-е гг. число представительств в Брюсселе не превышало 800; в настоящий момент, по оценкам Еврокомиссии, здесь действует 10 тысяч лоббистов, представляющих интересы более 3 тысяч организаций и других субъектов лоббирования. Около 30% европейских групп лоббирования составляют представители профессиональных конфедераций, главным образом из сферы бизнеса, 18% – это международные предприятия и корпорации, 11% – организации, представляющие общественные интересы, в частности, интересы потребителей, социальных меньшинств, защитников окружающей среды, 11% – региональные и международные организации, остальные – это профессиональные лоббисты, отечественные общества и ассоциации, промотивные группы².

Обвинения в адрес Европейского Союза по поводу создания «дефицита демократии», углубления пропасти между обществом и институтами Сообществ и недостаточной прозрачности в процессе принятия решений заставили руководящие органы Евросоюза начать т. н. «социальный диалог», что вылилось в создание целой сети сотрудничества с представителями экономических и социальных секторов. Особые полномочия по делу консультаций и переговоров получили Социально-экономический комитет и Еврокомиссия, обладающие правом законодательной инициативы. «Социальный диалог», закрепленный Маастрихтским договором, включает в законодательный процесс целый ряд субъектов лоббирования, тем самым предоставляя им возможность влиять на окончательную форму европейского законодательства.

В течение многих лет наблюдается тенденция к объединению национальных организаций в рамках конфедеративных структур, что позволяет снижать расходы на их содержание и облегчает сотрудничество с органами ЕС. Это касается прежде всего Еврокомиссии, которая в своих контактах с группами интересов отдает предпочтение крупным европейским конфедерациям, за которыми закрепилось название еврогрупп. Это в первую очередь связано с тем, что Еврокомиссия, целью которой является стимулирование интеграционных процес-

² O. Gray, *The Structure of Interest Group Representation in the European Union // Lobbying, Pluralism and European Integration*, PIE – EIP, Brussels 1998, p. 282.

сов, занимается, как правило, вопросами общеевропейского уровня, а не проблемами отдельных государств. Таким образом, создание европейских конфедераций и репрезентирование интересов всех европейских фермеров, производителей, потребителей или экологов, а не аналогичных групп отдельных государств, заметно увеличивает их шансы на воздействие. Кроме того, Еврокомиссия по техническим причинам не в состоянии «выслушать» несколько сотен голосов национальных организаций, ей гораздо легче сотрудничать с несколькими европейскими группами, так как можно предполагать, что их позиция является результатом компромисса, достигнутого на уровне государств-членов ЕС. Участие в европейской конфедерации облегчает также постоянный мониторинг ситуации на уровне всего Евросоюза. Конфедерации издаются специальные бюллетени, доклады и экспертизы, являющиеся необходимым источником информации для лоббистов. Кроме многих преимуществ, принадлежность к европейской конфедерации влечет за собой определенные расходы и неудобства. Препятствием на пути плодотворного сотрудничества могут быть и расхождения в интересах отдельных организаций, а также различные методы работы.

Лоббисты в Европейском Союзе

Среди лоббистов, действующих в рамках Европейского Союза, можно назвать тех, для кого лоббирование является лишь одной из возможных форм деятельности (напр., профсоюзы, региональные общества), а также организации или иные субъекты (напр., некоторые группы интересов, агентства *governmental relations*), образованные исключительно с целью осуществления лоббирования собственных интересов. Наиболее активными в сфере лоббирования являются организации, представляющие экономические интересы.

Представители экономических интересов

Под эту категорию подпадают группы, непосредственно связанные с экономической деятельностью, прежде всего объединения работодателей и профсоюзов. Больше половины этих групп представляет интересы промышленников и торговых предприятий, 30% составляют объединения фермеров и производителей продуктов питания, около 20% представляют сферу услуг.

С самого начала существования ЕЭС экономические интересы преобладали в структуре лобби на общеевропейском уровне, да и сама идея создания Европейских Сообществ была связана именно с экономической необходимостью. Особенно бурный рост числа новых экономических организаций отмечался в период обсуждения программы Общего рынка и принятия Единого европейского акта.

СОРА

Одной из наиболее известных европейских конфедераций, которая к тому же имеет довольно длительную традицию в лоббировании, является СОРА (*Committee of Agricultural Organizations in the EU* – Комитет аграрных организаций в ЕС). Это крупнейшая еврогруппа, представляющая интересы фермерских организаций отдельных стран, которая действует в рамках Европейского Союза. Основанная в 1958 г., СОРА насчитывает сегодня 29 членов, находится в привилегированном положении по отношению ко всем другим объединениям и оказывает решающее влияние на единую аграрную политику. Тот факт, что единая аграрная политика по-прежнему базируется на принципах, исключительно выгодных для самих фермеров, несмотря на многочисленные попытки ее модификации, а средства на ее осуществление по-прежнему поглощают около 50% расходов из бюджета ЕС, – является лучшим доказательством силы влияния и эффективности данной организации³. Основными целями деятельности СОРА являются⁴: представительство интересов аграрного сектора экономики в целом, анализ проблем, связанных с развитием единой аграрной политики, поиск решений, приемлемых для всех организаций, входящих в СОРА, поддержание и развитие контактов с органами ЕС, другими организациями и социальными партнерами на уровне Евросоюза.

СОРА является одной из наиболее мощных и влиятельных организаций в Европейском Союзе, поэтому членство в ней не только престижно, но и сулит вполне ощутимые выгоды.

³ Среди последних лоббистских кампаний СОРА было противодействие осуществлению реформ в рамках программы Agenda 2000 в сфере сельского хозяйства. Успехом СОРА следует считать как сохранение прежних, выгодных для производителей гарантированных цен на основные сельскохозяйственные продукты, так и сохранение размера ежегодных расходов на единую аграрную политику на уровне более 40 млрд евро.

⁴ *Information Brochure, Committee of Agricultural Organizations in the European Union, Brussels 1998, p. 5.*

Членство польских аграрных организаций в СОРА, особенно в контексте будущего вступления Польши в ЕС, могло бы стать важным элементом польской стратегии по подготовке к вхождению в ЕС, но в нынешней ситуации это представляется маловероятным.

СОРА не подвергает сомнению политическую обоснованность стремления к членству со стороны аграрных организаций стран Центральной и Восточной Европы, в том числе Польши, но получение статуса полноправного члена связано со вступлением в ЕС – после успешно проведенных референдумов. Получение статуса наблюдателя станет возможным, в свою очередь, только после завершения переговорного процесса и заключения договора о вступлении в ЕС. В заинтересованных кругах в Брюсселе говорят о довольно длительных переговорах, продолжительностью по меньшей мере в 5 лет, в ходе которых обе стороны должны будут осуществить необходимые подготовительные работы. Перед Польшей стоит задача не только принять весь комплекс законодательных актов ЕС, но и доказать, что она способна ввести их в жизнь и модернизировать польский аграрный сектор. Второе условие, выдвигаемое европейскими фермерскими организациями, – проведение эффективных реформ в единой аграрной политике без ущемления интересов европейских производителей сельхозпродукции⁵.

СОРА, как и большинство лоббистских организаций, в ходе создания сети сотрудничества с органами ЕС особое внимание уделяет контактам с Еврокомиссией, и прежде всего с Директоратом сельского хозяйства и развития сельских районов. СОРА установил непосредственные контакты с Европейским советом во время встреч министров сельского хозяйства в Совете ЕС, а также опосредованные – через министров отдельных государств. Кроме того, в Европарламенте СОРА поддерживает постоянные контакты с членами Аграрной комиссии и Секретариатами всех политических групп⁶.

UNICE

UNICE (*the Union of Industrial and Employer's Confederation of Europe* – Союз конфедераций промышленников и работодателей Европы) представляет собой конфедерацию 32 нацио-

⁵ Z. Gumkowski, *Pomoc techniczna dla współpracy pomiędzy organizacjami rolniczymi Polski i Unii Europejskiej*, „Raport Kwartalny” nr 1/98, FAPA, s. 5.

⁶ *The European Model of Agriculture. The Way Ahead*, COPA, Brussels, 1998, p. 8.

нальных союзов из 22 европейских государств, в том числе из Польши (Конфедерация польских работодателей – *Konfederacja Pracodawcyw Polskich*), Чехии, Словакии и Венгрии, причем организации, являющиеся членами конфедерации, представляют конкретные секторы экономики. Основной целью UNICE является представительство интересов работодателей, главным образом из секторов промышленности, торговли и услуг. В то же время UNICE представляет сообщество работодателей в целом, и потому обычно не вмешивается в вопросы, касающиеся конкретных секторов экономики.

UNICE действует как на неофициальном уровне, высказывая в ходе ежедневных встреч с представителями Еврокомиссии свои неофициальные мнения и предложения, так и на официальном – такие институты ЕС, как Еврокомиссия, в рабочем порядке просят UNICE выразить свое мнение по тому или иному вопросу⁷. Заключение UNICE рассматриваются как согласованная позиция организаций, входящих в его состав, выработанная на основе компромисса национальными группами, которые нередко расходятся во мнениях. Необходимость выработки единой позиции бизнеса для представления ее вовне требует отбора тех ценностей и интересов, которые имеют принципиальное значение для конфедерации и играют решающую роль при определении ее профиля, что в результате приводит к определенной формальной институционализации этих интересов. Наиболее наглядной иллюстрацией этого является роль UNICE как «социального партнера» на переговорах с представительством профессиональных союзов ETUC и работодателей государственного сектора СЕЕР⁸.

Тем не менее UNICE подвергается резкой критике за недостаточную эффективность и уступчивость по отношению к оппоненту, каковым является ETUC – представитель интересов профсоюзов. Некоторые из наиболее активных организаций отказались от членства в конфедерации, заявив, что UNICE не оправдал их ожиданий. Причиной столь негативной реакции стало участие UNICE совместно с ETUC в обсуждении Социального протокола, который в результате был присоединен в качестве приложения к Маастрихтскому договору и ратифицирован всеми странами-членами ЕС.

⁷ *Relations between the Commission and the Interest Groups. UNICE Comments, builetyn UNICE, Brussels 1993, p. 7.*

⁸ U. Kurczewska, *Lobbing w Unii Europejskiej* // K. Jasiocki, M. Moleda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbing...*, op. cit., s. 211.

UNICE в условиях появления других стремительно развивающихся и конкурентоспособных организаций бизнеса (AMCHAM-EU, ERT) был вынужден пересмотреть свою стратегию. Первым шагом на пути к повышению эффективности его действий было установление прямых контактов с крупными международными предприятиями, которые в какой-то мере динамизировали деятельность конфедерации. Избрание радикального реформатора Зыгмунта Тышкевича на пост Генерального секретаря UNICE, причем сразу на два срока полномочий, по замыслу своему должно ускорить процесс преобразований.

EUROCHAMBERS

EUROCHAMBERS (*Association of European Professional Chambers of Commerce and Industry* – Ассоциация европейских торгово-промышленных палат) также представляет собой конфедерацию 32 национальных союзов из Западной Европы (согласно статистике, она объединяет 1200 локальных торгово-промышленных палат, в том числе 4 млн предприятий и фирм). Некоторые из этих организаций имеют собственные представительства в Брюсселе, что дает им возможность действовать независимо от конфедерации.

EUROCHAMBERS имеет хорошие прямые контакты с комиссарами, она участвует в официальных консультативных структурах и органах ЕС, таких, как консультативные комитеты Еврокомиссии и комитеты Европарламента. Примером таких институциональных связей является размещение значительного числа (около 35%) информационных центров ЕС в представительствах торгово-промышленных палат. Данная конфедерация также обладает статусом «социального партнера» в диалоге между работодателями и наемными работниками⁹.

ERT

ERT (*the European Round Table* – Европейский круглый стол) существенным образом отличается от представленных выше организаций. Созданный в 1983 году, ERT представляет собой «элитарный клуб» 46 директоров крупнейших европейских фирм и концернов, в частности: *ABB, Volvo, Nestle, Bayer, Philips, Fiat, Ericson, Renault, Univeler, Bertelsmann*. Два раза в год проходят пленарные заседания ERT, чаще собирается

⁹ Там же. – С. 109.

распорядительный комитет, состоящий из 7 человек. Было создано восемь рабочих групп, занимающихся конкретными проблемами: политика в сфере конкуренции, рынок труда, информационные системы, отношения ЕС-США, контроль за экспортом. ERT приписывают лоббирование в 80-е гг. скорейшего введения общего рынка, а также более эффективного проведения политики в сфере конкуренции на уровне ЕС. Это особенно заметно в таких сферах, как действия по недопущению монополизации на рынке ЕС, реформы системы налогообложения, введение единых стандартов качества на товары всех стран-членов ЕС, снижение себестоимости продукции и т.д.¹⁰

АМСНАМ-EU

Подобно ERT, организация **АМСНАМ-EU** (*EU Committee of American Chamber of Commerce* – Комитет американских торгово-промышленных палат в ЕС) объединяет 14 торгово-промышленных палат, представляющих 18000 американских фирм, присутствующих на европейском рынке. Однако, в отличие от ERT, в центре американской стратегии лоббирования находятся гораздо более конкретные проблемы и процессы, например, приведение в единообразие единиц мер и весов, используемых в ЕС.

В течение последних нескольких лет АМСНАМ-EU переживает стремительный подъем; в организацию вступило 150 новых членов, в том числе фактически все крупнейшие американские предприятия. В настоящий момент представительство в Брюсселе обслуживает коллектив из 17 человек, принципиальными вопросами занимается 12 специальных комитетов, в каждом из которых работает по 160 специалистов, а также группы, создаваемые для решения текущих задач. Однако важнейшие решения принимаются представителями всех членов комитета в ходе ежемесячных пленарных сессий.

Американцы не скрывают своего энтузиазма по поводу создания общего рынка, часто публично выражают свою поддержку, а также издают тщательно подготовленные экспертизы и профессиональные аналитические доклады и тем самым оказывают содействие европейским деятелям, ответственным за принятие решений, прежде всего в Еврокомиссии, в их инициативах по выработке европейского законодательства.

¹⁰ *Beating the Crisis. A Charter for Europe's Industrial Future* // Raport ERT, Brussels 2000, p. 15.

Специфика той роли, которую взяла на себя АМСНАМ-EU, состоит также в создании более адекватного стиля лоббирования в европейских условиях. Американские методы лоббирования принадлежат, как известно, к агрессивным и экспансивным, что среди европейцев – приверженцев мягкой дипломатии, вряд ли может найти поддержку. Поэтому многолетний опыт АМСНАМ-EU помогает многим американским лоббистам привести свои нередко довольно агрессивные методы в соответствие с европейским контекстом.

ЕТУС

Представителем интересов профессиональных союзов на общеевропейском уровне является ЕТУС (*the European Trade Union Confederation* – Европейская конфедерация профессиональных союзов), в состав которой входит 48 объединений профсоюзов из 22 стран Западной и Центральной Европы; в общей сложности это 47 млн работников. Еврокомиссия предоставила ей статус «социального партнера»; ЕТУС выступает в качестве оппонента UNICE в ведении «социального диалога». Все ведущие федерации профсоюзов стран-членов ЕС являются членами ЕТУС; самую влиятельную группу, включающую около 20% всех членов, составляют британские и немецкие профсоюзы. Деятельность конфедерации финансируется из членских взносов, а также из средств Еврокомиссии (вклад Еврокомиссии составляет около 4 млн евро ежегодно).

Подобно UNICE, ЕТУС является конфедерацией, что значительно осложняет процесс выработки компромисса между различными интересами отдельных групп. Ожидания, связанные с ЕТУС, также существенно различаются. С одной стороны, отдельные национальные объединения работодателей, напр., в Великобритании и южных странах (Испания, Португалия), не в состоянии решить социальные проблемы на внутригосударственном уровне, и поэтому единственную возможность представления своих интересов усматривают в выступлении на общеевропейском уровне. С другой, в странах, где профсоюзные организации активно участвуют во внутривнутриполитической жизни (ср., например, сильную позицию DGB в Германии), они не чувствуют необходимости в усилении роли ЕТУС и превращении ее в субъекта наднационального уровня.

Малый и средний бизнес

Несмотря на то, что в рамках UNICE действует специальный комитет, занимающийся проблемами малых и средних предприятий (SMEs), представители данного сектора создают структуры для непосредственной защиты своих интересов на общеевропейском уровне. Более того, возникают организации, членами которых становятся фирмы с довольно узкой специализацией, напр.: производители пива, пуговиц, майонеза и т. д. В то же время и Еврокомиссия, и Совет ЕС выдвигают целый ряд мероприятий, направленных на консолидацию разрозненных групп с целью более эффективного представительства их интересов и ведения консультаций. Примером этого может служить организационная и финансовая помощь общеевропейским объединениям или более свободным формам (напр., сети) сотрудничества национальных организаций.

Европейские объединения малых и средних предприятий

Название	Форма организации	Чьи интересы представляет
UEAPME (<i>European Association of Craft, Small and Medium-sized Enterprises</i> – Европейская ассоциация ремесленных малых и средних предприятий)	конфедерация	главным образом ремесленники и малый и средний бизнес
EUROPME (<i>European Committee for Small and Medium-sized Independent Companies</i> – Европейский комитет по делам малых и средних независимых предприятий)	конфедерация	главным образом малый и средний бизнес и ремесленники
CEDI (<i>European Confederation of Independents</i> – Европейская конфедерация независимых субъектов)	конфедерация	торговля
EMSU (<i>European Medium and Small Business Union</i> – Европейский союз малого и среднего бизнеса)	конфедерация	малые формы и частная практика

UEM (<i>European Union of Small and Medium-sized Companies</i> – Европейский союз малых и средних предприятий)	конфедерация	малые формы и частная практика
YES (<i>Young Entrepreneurs for Europe</i> – Молодые менеджеры Европы)	Непосредственное членство	молодые менеджеры
AECM (<i>European Independent Business Confederation</i> – Европейская независимая конфедерация бизнеса)	Непосредственное членство	малый и средний бизнес
СРЕСЕЕ (<i>Committee for Small and Medium Commercial Enterprises in the EU</i> – Комитет по делам малых и средних коммерческих предприятий в ЕС)	Непосредственное членство	малый и средний бизнес

Источник: J. Greenwood, *Representing Interests in the EU*, там же. p. 119.

Среди европейских объединений представлены как те, которые сами имеют структуру конфедерации, так и те, которые предпочитают непосредственное членство. Еврокомиссия признала UEAPME и EUROPME наиболее представительными организациями для малого и среднего бизнеса, предоставив им статус «социального партнера», благодаря чему каждая из этих организаций может поддерживать постоянные контакты с представителями отдельных Генеральных директоратов в Еврокомиссии. Так, UEAPME тесно сотрудничает с Генеральным директоратом по вопросам промышленной политики, а также Генеральным директоратом по вопросам региональной политики и единства, в которых разрабатываются проекты развития малых и средних предприятий в отдельных регионах Европейского Союза.

Организации, представляющие интересы потребителей

Организации, представляющие общественные интересы, объединяются вокруг конкретной идеи для защиты интересов, имеющих важное значение для большинства социальных групп, напр., защита прав потребителей, здравоохранение, экология, социальная защита. Несмотря на то, что организации, представляющие общественные интересы, не располагают, как правило, большими средствами, они довольно

влиятельны и имеют сильную позицию в органах ЕС. В значительной мере это следствие того пристального внимания, которое уделяется в органах Евросоюза, и прежде всего в Европарламенте и Еврокомиссии, социальным проблемам; это связано также со спецификой финансирования деятельности организованных групп, представляющих данный тип интересов. По оценкам, около 59% европейских групп, представляющих общественные интересы, получают в той или иной форме финансовую помощь со стороны Еврокомиссии. Это прежде всего целевые фонды, т.е. средства, предназначенные для решения конкретных задач, напр., кампании по недопущению дискриминации женщин на рабочих местах или поддержки действий по принятию постановления, запрещающего публикацию недобросовестной рекламы.

Среди групп, представляющих общественные интересы, наиболее эффективно действует союз потребителей. Крупнейшим среди них является **BEUC** (*the European Office of Consumer Unions* – Европейский союз потребителей), возникший в 1962 году и объединяющий сегодня 25 национальных союзов из стран Западной Европы. BEUC занимается главным образом вопросами защиты интересов потребителей в сфере торговли, производства и свободной конкуренции, он специализируется также в вопросах правового регулирования в сфере безопасности, здравоохранения, качества продуктов потребления.

Успехи BEUC довольно многочисленны. Так, например, в результате организованной им совместно с рядом других потребительских организаций интенсивной многолетней лоббистской кампании в Еврокомиссии был образован Генеральный директорат по вопросам политики в сфере потребления, а после кризиса, вызванного т. н. «коровьим бешенством», именно BEUC вынудил к реструктуризации данного Директората и изменению подхода служащих Еврокомиссии к правам потребителей¹¹. Потребитель имеет право на защиту собственного здоровья и жизни, на информацию и свободный выбор и не может рассматриваться только в качестве покупателя. В связи с этим политикой в сфере потребления будут заниматься также другие Генеральные директораты, например, Директорат Общего рынка или Сельского хозяйства. Образцовой можно считать стратегию BEUC по лоббированию интересов потребителей в таких областях, как

¹¹ U. Kurczewska, *Lobbing w Unii Europejskiej*, там же, s. 224.

телефонная связь, авиатранспорт, недобросовестная реклама, производство игрушек, утилизация отходов, зарубежные платежи и т. д.

Среди других организаций, представляющих интересы потребителей, следует назвать следующие:

COFACE (*the Confederation of Family Organization* – Конфедерация семейных союзов, 1979), объединяющая несколько десятков неправительственных организаций, занимающихся проблемами семьи, в частности, здоровьем и безопасностью потребителей, предупреждением несчастных случаев, распространением информации и просвещением потребителей, правами ребенка;

EURO-C (1994) – особое подразделение, занимающееся правами потребителей в рамках ETUC, которое объединяет несколько десятков национальных союзов потребителей из южноевропейских стран;

IEIC (*Consumer's Interregional European Institute* – Европейский институт региональных потребителей, 1989), который представляет собой федерацию региональных потребительских союзов, занимающихся зарубежными шоп-турами. К успехам данной организации можно отнести создание информационных центров, сообщающих об условиях поездок такого типа. Ее деятельность в значительной мере финансируется Еврокомиссией;

EUROCOOP (*the European Community of Consumer Cooperatives* – Европейское сообщество потребительских кооперативов, 1962) представляет 19 национальных потребительских организаций и занимается проблемами маркировки и упаковки продукции. EUROCOOP выдвинул требование включения в последующие договоры обширного списка прав потребителей, в частности, право на защиту здоровья, безопасности, экономических и правовых интересов потребителей, право на защиту прав потребителей в ходе реализации политики ЕС в таких сферах, как промышленность, транспорт, улучшение доступа к информации.

Взаимоотношения между потребительскими организациями и служащими Генерального директората по политике в сфере потребления развиваются настолько продуктивно, что их можно определить как сотрудничество. Но так как Еврокомиссия – это коллегиальный орган, а ее окончательные решения являются производной множества различных мнений разных Директоратов, ее постановления не всегда удовлетво-

ряют защитников прав потребителей. Примером столкновения различных мнений и интересов являются дебаты по поводу принятия директивы, разрешающей продажу трансгенных продуктов питания. В начале 1997 г. Еврокомиссия дала свое согласие на продажу в Европейском Союзе генетически модифицированной американской кукурузы и сои. Это вызвало резкий протест со стороны BEUC, EUROCOOP и Eurocommerce, привело к публичному опротестованию решения Еврокомиссии и призыву бойкотировать продукты, содержащие трансгенные компоненты. Оформленное этими организациями обращение исходило из предпосылки, что именно потребители, и не кто иной, имеют право решать, покупать ли трансгенные продукты или нет, и поэтому упаковка такого рода продуктов должна содержать исчерпывающую информацию о составе и происхождении компонентов. Соответствующая упаковка товара гарантирует потребителям право на свободу выбора. Активизация процесса лоббирования и взаимодействие потребительских и экологических организаций дало ожидаемые результаты: Еврокомиссия приняла решение об обязательном использовании специальных этикеток для таких продуктов. Аналогичным образом развивались события на рубеже 1998 и 1999 гг., когда на европейском рынке появилась генетически модифицированная американская говядина.

Объединения и организации, представляющие региональные интересы

На рубеже 80-90-х гг. в Европейском Союзе все большее внимание начали уделять проблемам регионализма и необходимости их решения. В этот период был образован Комитет регионов, задачей которого явилось представительство отдельных регионов на уровне Европейских Сообществ и который был призван частично разрешить сложные проблемы соперничества и конкуренции между регионами. Базовый для Европейского Союза принцип субсидиарности, то есть передачи компетенций органам власти более низкого уровня, также способствует усилению тенденции регионализации.

Различная степень автономности регионов в значительной мере определяет тип представительства региональных интересов на общеевропейском уровне. Более того, именно традиция и политические устремления, а не уровень благосостояния данного региона, влияют на методы лоббирования в

органах ЕС. Институциональные возможности влияния на процесс принятия решений используют главным образом регионы, входящие в состав федеративных государств. У них есть возможность, к примеру, делегировать своих министров, наряду с министрами государств, на встречи Совета ЕС, или усилить свое представительство в Комитете регионов, или же с легкостью получить статус партнера в ходе консультаций в одном из комитетов, занимающихся региональными проблемами в Европарламенте. В иной ситуации находятся регионы в составе унитарных государств. Несмотря на отсутствие у них формальных возможностей для осуществления автономной деятельности, они нередко стремятся к представительству своих интересов на общеевропейском уровне. Их усилия поддерживает Еврокомиссия и Европарламент, выдвигая инициативы по созданию программ межрегионального сотрудничества.

Крупнейшие сети регионального сотрудничества в Европейском Союзе

AER (*the Assembly of European Regions* – Ассамблея европейских регионов) была образована в 1985 году и в настоящий момент объединяет 289 региональных членов из 23 европейских государств. Основными целями ее деятельности считаются содействие развитию межрегионального сотрудничества в Европе и популяризация идей регионализма и федерализма. До образования Комитета регионов, AER выступала в роли основного партнера в ходе консультаций с Еврокомиссией.

CEMR (*the Conference of European Municipalities and Regions* – Конференция локальных и региональных органов власти) – сеть, относящая к числу своих основных задач следующие: защиту и расширение полномочий регионов, представительство интересов локальных и региональных органов власти в органах ЕС, содействие развитию межрегионального сотрудничества, в том числе органов самоуправления в Европе, развитие локальных демократий в странах Западной и Восточной Европы.

EUROCITIES – сеть, созданная 60 крупными городами, насчитывающими не менее 250 тыс. жителей (в том числе 12 городов Великобритании). Ее задачей является распространение информации и обмен опытом, оказание поддержки городам тех стран, которые не состоят членами ЕС, налаживание сотрудничества в рамках программы *Telecities*.

CERCLE (*European Local Authorities Research and Study Center* – Научно-исследовательский центр европейских органов самоуправления) – организация, созданная 85 европейскими органами самоуправления и 45 предприятиями. Она ставит перед собой следующие задачи: проведение экспертиз, обмен идеями и информацией.

FOUR MOTORS – сеть «экономических двигателей» в целом ряде регионов: Баден-Вюртенберг, Каталония, Ломбардия и др.

Комитет регионов, созданный с целью представительства интересов региональных структур, не всегда надлежащим образом справляется с возложенными на него функциями. В силу частых конфликтов между отдельными представителями и невозможности выработки компромисса Комитет не всегда в состоянии представить в других органах ЕС единую согласованную позицию. Кроме того, сведение полномочий Комитета в процессе принятия решений к экспертным и совещательным функциям не вызывает у большинства регионов желания активно в нем участвовать. Поэтому многие территориальные структуры открывают собственные представительства в Брюсселе, а также активно участвуют в межрегиональной сети сотрудничества.

Лоббирование по отношению к органам и институтам в Европейском Союзе

В течение последних 20-ти лет институциональная и процедурная структура Европейского Союза заметно эволюционировала, постепенно включая представителей групп интересов в процессы выработки и реализации политики европейских сообществ. Группы интересов используют разнообразные возможности лоббирования на общеевропейском уровне, применяя как формальные, так и неформальные методы воздействия. На раннем этапе европейской интеграции, в 50-60-е гг., единственным официальным и институциональным представителем групп интересов в ЕЭС был Социально-экономический комитет, объединивший представителей различных сфер и секторов, в том числе работодателей, профсоюзы, потребителей, экологов. Однако лишь в Маастрихтском договоре (ст. 118b Договора о создании Европейского Союза) были определены принципы сотрудничества лоббистских организаций также с другими органами и институтами ЕС. Согласно ст. 245 пол. 2 Договора о Европейском Союзе, Еврокомиссия уполномочена и обязана устанавливать контакты не только с правительствами и подчиненными им структурами, но и с группами интересов. Согласно же ст. 229 пол. 2, на Еврокомиссию возлагаются функции поддержания контактов с международными организациями, в том числе с международными группами интересов.

Несмотря на то, что раньше отсутствовали формальные регулировки контактов групп интересов с институтами и

органами ЕС, а действующие сегодня носят слишком общий характер, между институтами ЕС и лоббистскими организациями установились довольно прочные и постоянные взаимоотношения, приобретая форму тесного многолетнего сотрудничества. Примером этого может быть ведение «диалога» в сфере единой социальной политики, в котором в качестве основных партнеров выступают UNICE и ETUC, а Еврокомиссия взяла на себя роль инициатора и координатора дискуссии. Таким образом удалось выработать Социальный протокол, присоединенный затем в качестве Приложения к Договору о создании Европейского Союза.

Европейская Комиссия

В базовых договорах ЕС закреплено, что Еврокомиссия является инициатором политики ЕС во всех сферах деятельности и единственным органом, обладающим правом законодательной инициативы. Именно по этой причине она стала главной целью деятельности лоббистских организаций. Большинство организаций этого типа, не игнорируя других законодательных органов Европейского Союза, а также законодательных и административных органов стран-членов ЕС, адресует свои усилия прежде всего Еврокомиссии как наиболее влиятельному институту ЕС.

Решения, принимаемые на уровне комиссаров в Еврокомиссии носят политический и очень общий характер. Поэтому лоббисты концентрируют свое внимание скорее всего на более низком уровне административных структур Комиссии – это так называемое «точечное лоббирование» (*bottom-up lobbying*), когда чиновник принимает решение по вопросу, находящемуся в центре интересов данной группы. С целью тщательной подготовки законопроектов в Еврокомиссии было создано около 1000 специальных комитетов, в том числе консультативные, экспертные и др. В их состав входят представители ЕС, национальные эксперты, представители лоббистских групп, исполняя тем самым важную роль в процессе выработки и планирования политики ЕС в различных сферах. Служащие Еврокомиссии в значительной мере зависят от предоставляемой им информации, поскольку сами не располагают достаточными знаниями в очень сложных нередко специальных вопросах, как, например, о допустимой концентрации фреона в некоторых продуктах. Участие в экспертных группах открывает возможности для эффективного лоббирования, однако позиция Евроко-

миссии, которая формируется с учетом информации, поступающей от различных групп интересов, всегда является их производной. С целью увеличения прозрачности подготовительных и реализуемых работ Комиссии, а также с целью учета «голосов» как можно большего количества разнородных групп, а не только постоянных партнеров, Еврокомиссия публикует Белые и Зеленые книги, содержащие информацию по обсуждаемым в отдельных Директоратах вопросам, поощряя тем самым различные группы к выражению собственного мнения по данному вопросу. В итоге, по инициативе самой Еврокомиссии выдвигается лишь 6% всех законопроектов. Большинство из них является как реакция на разнообразные требования и предложения извне, в том числе от лоббистских организаций и групп¹².

Этап согласования технических и принципиальных вопросов не имеет временных ограничений, следовательно, может продолжаться сколь угодно долго. В то же время «политическая фаза» принятия Еврокомиссией окончательного решения ограничена сроком в одну-две недели. Для лоббиста совершенно необходимо знать, на каком именно этапе находится обсуждение данного вопроса в Еврокомиссии, так как лишь на определенных этапах данного процесса можно вносить изменения в разрабатываемый проект. Лоббисты, не понимающие этого, могут потерпеть поражение. Примером такой ошибки может послужить завершившаяся неудачей кампания, подготовленная *Aerospatiale*, которую один из лоббистов прокомментировал следующим образом: «Представители *Aerospatiale* совершенно не поняли сути процесса. Их ошибка состояла в том, что они не подготовили солидную техническую базу заранее, т. е. на том этапе, когда государственные чиновники готовились к принятию всех важных решений. Затем они попытались оказать давление на политиков, но было уже слишком поздно»¹³.

Информация о готовящихся в Еврокомиссии законодательных инициативах, а также сведения о заинтересованных в этом проекте организациях и группах — для лоббиста самый желанный и ценный материал. Такая информация используется затем как отправная точка для выработки общей стратегии лоббирования и составляет базу его деятельности. Лоббисты, имеющие постоянные контакты с представителями Евроко-

¹² F. Fries, *Spór o Europe*, Warszawa: PWN, 1998, s. 26.

¹³ J. Greenwood, *Representing Interests in the European Union* // "The European Series", Macmillan Press Ltd. London 1997, p. 36.

миссии и других институтов, хорошо ориентирующиеся в сети личных и институциональных взаимосвязей, образуют в Брюсселе замкнутый элитарный круг, своего рода «город в городе».

Как показывает опыт, каждый из Генеральных директоратов связан с определенными лоббистскими группами. Так, Генеральный директорат, ответственный за проблемы занятости, социальные проблемы и профессиональное образование, поддерживает требования профсоюзов, а Генеральный директорат по вопросам общего рынка оказывает поддержку работодателям (именно с этим директоратом сотрудничает UNICE). Наиболее интенсивному давлению со стороны лоббистов подвергаются стратегические Директораты, такие, как уже упомянутые Директорат по вопросам Общего рынка и Директорат по вопросам Сельского хозяйства и развития сельских районов. Примером интенсивной лоббистской деятельности может служить многолетнее уже сотрудничество СОРА с Директоратом, занимающимся проблемами сельского хозяйства. Президиум СОРА регулярно организует встречи с Комиссаром, ответственным за единую аграрную политику с целью обсуждения общих направлений политики в данной области, а также ситуации на аграрных рынках, в том числе и таких специфических проблем, как размер годового дохода фермеров. К Генеральному директору, а также сотрудникам администрации данного Директората поступают многочисленные экспертизы и мнения СОРА по таким конкретным вопросам, как показатели производительности отдельных отраслей растениеводства и животноводства. В случае необходимости организуются встречи с другими комиссарами, вплоть до Председателем Еврокомиссии. Однако наибольшее значение имеет участие представителей СОРА в консультативных комитетах и постоянных группах, действующих при Генеральном директорате по вопросам сельского хозяйства и развития сельских регионов.

Гораздо меньшее внимание лоббистов привлекают Директораты, в компетенции которых находятся, например, проблемы информации, образования, спорта и культуры. Однако, как правило, окончательное решение является результатом консультаций и сотрудничества нескольких Директоратов, например, в принятии решения о приведении к единообразию единиц мер и весов участвуют Генеральный директорат по вопросам Общего рынка и Генеральный директорат по вопросам науки, исследований и развития.

Европарламент

Европарламент представляет собой орган, избираемый с 1979 г. путем всеобщего прямого голосования, причем его функции и задачи существенно отличаются от задач, выполняемых национальными парламентами, так как сводятся в основном лишь к вынесению своего мнения по поводу законопроектов, а не их одобрению. Голос Парламента имеет решающее значение только при утверждении бюджета, принятия новых членов в Европейский Союз и др.

Наибольшую активность в лоббистской деятельности в рамках Европарламента проявляют представители организаций, занимающихся охраной окружающей среды, защитой социальных и потребительских прав. Лоббирование принимает в данном случае различные формы. Даже организуемые Европарламентом пресс-конференции, открытые для всех заинтересованных лиц, могут быть использованы в качестве трибуны для представления интересов определенных групп. Все же наибольший эффект приносит прямое воздействие на депутатов Европарламента, и в первую очередь на докладчика или председателя одного из многих комитетов, особенно на начальном этапе работы над докладом или его обсуждения в комитете и отдельных подгруппах¹⁴. Комитеты отличаются друг от друга по значимости тех проблем, которыми они занимаются. Самыми крупными и наиболее важными с точки зрения лоббистов считаются: Комитет по вопросам охраны окружающей среды, социального здоровья и защиты потребителей, а также Комитет по экономическим и платежным вопросам и по вопросам промышленной политики.

Несмотря на то, что основополагающие договоры ЕС этого не предусматривают, каждый гражданин Европейского Союза имеет право «подавать, в индивидуальном порядке или совместно с другими лицами, письменные требования или жалобы (петиции) в Европарламент» (параграф 156 Инструкции по процедурным вопросам деятельности Европарламента)¹⁵. В последние годы количество петиций резко возросло и составляет сегодня более тысячи ежегодно, причем

¹⁴ M. Radziwiński, *Lobbying w Unii Europejskiej. Wskazówki dla polskich organizacji // Trzeci sektor w Unii Europejskiej. Przewodnik dla polskich organizacji pozarządowych*, Warszawa: KLON/JAWOR, 1998, s. 35.

¹⁵ T. Bainbridge, A. Teasdale, *Leksykon Unii Europejskiej*, Kraków: Platan, 1998, s. 186.

большинство из них – это коллективные петиции, используемые как один из эффективных инструментов лоббирования. Одна такая петиция, касающаяся тестирования косметических препаратов на животных, которую подписали более 2.5 млн человек, стала важным элементом широкой лоббистской кампании, организованной рядом экологических организаций с целью введения в Европейском Союзе полного запрета на использование животных для тестирования косметических препаратов.

Несмотря на то, что Европарламент больше всего склонен прислушиваться к мнению групп социальной направленности, экономические организации также добиваются успеха в своих контактах с парламентариями. Примером этого может служить создание Группы Kangaroo и ее исключительно эффективные действия по принятию в 1987 г. Единого европейского акта и реализации Программы общего рынка, прежде всего в деле уничтожения внутренних торговых барьеров в рамках ЕС. Эта группа благодаря своим непосредственным контактам с членами консервативной и либеральной фракции Европарламента, а также благодаря организации ряда конференций и семинаров для депутатов других партийных фракций, в значительной мере способствовала быстрому принятию Единого европейского акта и введению общего рынка.

Европейский совет (высший орган ЕС)

Органом, имеющим важное значение с точки зрения лоббистских организаций, является также Совет Европейского Союза, в состав которого входят министры, представляющие интересы государств-членов ЕС. Тот факт, что Европейский совет располагает наиболее широкими законодательными полномочиями, свидетельствует о том, что интересы государств-членов ЕС существенным образом влияют на политику Евросоюза в самых разных областях. Независимо от процедуры голосования, применяемой в каждом конкретном случае, большинство работ технического и принципиального характера ведется в Комитете постоянных представителей (COREPER), объединяющем постоянных представителей стран-членов ЕС, а также в рабочих группах, в состав которых входят должностные лица среднего звена из национальных представительств или министерств отдельных государств. Именно на этом уровне производится анализ конкретных фактов и готовятся решения, которые часто Советом лишь утверждаются. Поэтому

лоббисты по т. н. «национальным каналам», т.е. посредством контактов с сотрудниками Комитета постоянных представителей или рабочих групп, пытаются оказывать влияние на форму европейского права, создаваемого именно в Совете ЕС.

Несмотря на ряд инициатив по увеличению прозрачности деятельности Европейского совета, он по-прежнему остается органом, который бдительно охраняет свою работу (большинство решений принимается путем тайного голосования), и в то же время самым влиятельным органом во всей институциональной структуре ЕС. Лоббирование на уровне Совета может принести реальные плоды только в том случае, если задействованы контакты с министрами или их сотрудниками (служащими министерств, экспертами, советниками) на уровне государств-членов. Таким образом, большинство лоббистских организаций, осуществляя непосредственное лоббирование в разных органах Европейского Союза, не пренебрегает также возможностью оказать влияние именно через «национальные каналы».

Другие институты ЕС

В процессе выработки права Европейского Союза принимают участие также другие организации, роль которых, однако, сводится к консультативным и экспертным функциям. Это же не означает, что они не влияют на окончательное оформление законодательства ЕС и не представляют интереса для лоббистских организаций. Напротив – в некоторых вопросах, особенно социального характера, они могут самым существенным образом повлиять на внесение изменений в законопроект, предложенный Еврокомиссией для рассмотрения. Поэтому многие группы интересов пытаются вести постоянные консультации с этими институтами или даже войти в их организационную структуру.

Социально-экономический комитет состоит из 222 членов, представляющих 3 категории: 1 группа – работодатели, 2 группа – наемные рабочие (профессиональные союзы), 3 группа – иные группы интересов (организации потребителей, экологов, защиты прав меньшинств и т. д.) В его состав входят крупнейшие европейские конфедерации, представляющие интересы различных социальных групп: UNICE, ETUC, BEUC, COPA и др. Комитет является важной трибуной для толковых дискуссий, представляющих позиции разных

слоев и организаций, а также создает условия для налаживания контактов и сети сотрудничества между этими группами.

Комитет регионов, насчитывающий 222 члена из всех государств-членов, несмотря на его сугубо консультативные функции в законодательном процессе, также имеет реальную возможность официального представительства интересов регионов и региональных организаций (напр., AER) в таких вопросах, как: социально-экономическая интеграция, межгосударственное сотрудничество, трансевропейская сеть транспорта, просвещение, профобразование и др.

Европейский Инвестиционный Банк также является объектом деятельности лоббистов. Это институция *non-profit*, ответственная за предоставление кредитов (нередко низкопроцентных) для различных инвестиционных проектов в рамках Европейского Союза. Как правило, ЕИБ оказывает финансовую поддержку инициативам, которые способствуют углублению интеграции в ЕС, модернизации и повышению конкурентоспособности европейской промышленности. ЕИБ располагает целым штатом работников, проводящих экспертизы отдельных проектов, а сумма выделяемых им кредитов составляет в настоящий момент 20 млрд евро ежегодно. В процессе принятия решений по выделению кредитов в конкретных секторах или регионах Европейский Инвестиционный Банк консультируется с избранными группами интересов, в частности, с организациями кредитного сектора.

Попытки правового регулирования лоббизма в Европе

Существует определенная связь между возможностью разных лоббистских групп влиять на законодательный процесс в органах ЕС и проблемой коррупции, особенно если учесть повышенную сложность и отсутствие прозрачности процесса принятия решений. Признание лоббизма единственно возможной формой выражения интересов отдельных социальных групп требует уточнения еще нескольких важных проблем: во-первых, границы участия заинтересованных лиц в процессе принятия решений; во-вторых, как осуществлять демократический контроль, чтобы противодействовать коррупции, нецелевому расходованию средств, злоупотреблению, которые нарушают принципы правового государства. Это касается в первую очередь тех институтов, которые не обладают демократической легитимностью, т. е. члены

которых не избираются непосредственно гражданами и поэтому не подлежат реальному политическому контролю.

Среди возможных путей решения этих сложных проблем можно назвать следующие: скорейшее изменение характера отношений между Еврокомиссией, Европарламентом и Советом ЕС. В настоящий момент они не соответствуют ни европейской модели, где правительства назначаются и отзываются парламентами, ни американской модели, где кабинет президента создается независимо от Конгресса. Совершенно необходимо четкое определение прозрачного механизма формирования органов и разделения властей в Европейском Союзе, который был бы понятен каждому гражданину.

Поскольку на данный момент ничто не предвещает изменений с целью увеличения прозрачности институциональной структуры, а значение лоббистов в процессах принятия решений ЕС все возрастает, Европарламент выступил с инициативой по разработке и принятию правовых норм, регулирующих возможности влияния со стороны лоббистских организаций. Проблему правовых ограничений лоббизма впервые поднял в начале 90-х гг. депутат от Бельгии Марк Галле, подготовивший доклад, в котором предложил следующее: ввести кодекс поведения, содержащий минимум норм с целью недопущения злоупотреблений (напр., запрет на продажу документов или использование площадей институтов ЕС), обозначить закрытые зоны в зданиях Европарламента, проводить регистрацию лоббистов сроком на год, обязанность предъявления парламентариями своих финансовых доходов и т. п.). Однако его доклад, главным образом по политическим соображениям, не был даже вынесен на обсуждение на пленарном заседании Европарламента.

Еврокомиссия сочла предложения Марка Галле угрожающими свободному обмену информацией между институтами ЕС и лоббистскими организациями, в поддержании которого она очень заинтересована. В 1992 г. был опубликован документ «Открытый конструктивный диалог между Еврокомиссией и отдельными группами интересов», который призывал лоббистские группы к саморегуляции. Двумя годами позже на основе тесного сотрудничества UNICE, ERT, AMCHAM-EU, EUROCHAMBERS и других организаций был выработан добровольный кодекс, в котором детально были определены принципы лоббистской деятельности. В частности, лоббисты не должны предлагать должностным лицам ЕС

каких бы то ни было материальных благ, они обязаны предоставлять информацию о себе и о том, чьи интересы они представляют, они не могут передавать с целью наживы копии документов посторонним лицам, не имеют права применять недобросовестные методы воздействия и обязаны хранить в тайне конфиденциальную информацию. Несмотря на то, что все лоббистские организации и профессиональные лоббисты подписали данный кодекс, это не принесло реальных результатов, которые первоначально ожидалось от его принятия, т.е. не исчезла опасность коррупции, nepotизма и других злоупотреблений, нередко сопровождающих попытки оказать воздействие на процесс принятия решений¹⁶.

Одновременно в Европарламенте также продолжалась работа по созданию правовых регулировок лоббистской деятельности, результатом которой явились доклады Гленна Форда и Нордманна, содержащие ряд конкретных предложений. В итоге, Европарламентом был утвержден кодекс, который налагает ряд обязательств как на парламентариев, так и на лоббистов. Так, депутаты обязаны подавать сведения: о своей профессиональной деятельности и других источниках получения дохода, о получаемых средствах финансирования и иных формах поддержки со стороны третьих лиц и т.д. Соответственно лоббисты в Европарламенте обязаны: встать на учет, подписать кодекс поведения, в зданиях Европарламента иметь при себе пропуск.

¹⁶ В марте 1999 года после обвинений в коррупции, семейственности и выражения Европарламентом вотума недоверия Еврокомиссия была отправлена в отставку. Это был первый такой случай в истории европейской интеграции, но не первый скандал, связанный с коррупцией, если речь идет о странах-членах ЕС. Однако процессы, происходящие на уровне отдельных государств, не имеют столь далеко идущих последствий для продолжения интеграционного процесса, как то, что происходит в органах ЕС. Идея европейской интеграции не имеет пока длительной традиции и исторических корней, как идея модели сообщества государств, «она все еще остается хрупкой и свежей. Если французское, польское или итальянское правительство окажутся «зараженными», то это не несет угрозы жизнедеятельности государства, которое существует в течение многих веков. И поэтому то, что произошло в Брюсселе, не угрожает французской администрации. В то же время объединенная Европа в ее нынешнем виде существует всего 40 лет. И подобные потрясения несут угрозу ее жизнедеятельности. Поэтому правительство ЕС должно быть «чистейшим из чистых», чтобы не создавать угрозу для существования всего Евросоюза» (цит по: J. Quatremier, интервью с M. Alterman, *Sama tego chciałaś Edith Cresson*, „Gazeta Wyborcza“, 20.03.1999).

С целью увеличения прозрачности Еврокомиссия, наряду с изданием т. н. Белой и Зеленой книг, информирующих о разрабатываемых в Еврокомиссии законопроектах, с 1997 года обязана также публиковать базу данных о группах интересов, которые с ней контактируют и в той или мере участвуют в ее работе. Эти данные помещаются также на веб-сайтах Еврокомиссии.

Будущее европейского лоббизма в значительной мере зависит не только от дальнейшего углубления процессов политической и экономической интеграции, институциональных реформ и приема новых членов, но также от таких новых технологических и технических возможностей, как, например, Интернет. Использование интернет-ресурсов обеспечивает быстрый, легкий и дешевый доступ к самой актуальной официальной информации о том, что происходит в Европейском Союзе. Это означает, что такая важная составляющая лоббистской деятельности, как сбор и сортировка информации, может осуществляться в любом месте и в любое время, а не только в Брюсселе.

Польское лобби в Брюсселе

Собственные представительства в Брюсселе имеют все государства-члены ЕС, большинство европейских региональных организаций, а также многие страны, не входящие в состав Евросоюза, в том числе и страны-кандидаты. Польская миссия при ЕС представляет собой группу из 20 человек для решения принципиальных вопросов. Одной из основных уставных задач миссии является ведение лоббистской деятельности с целью ускорения процесса принятия Польши в ЕС. Однако деятельность миссии носит скорее характер дипломатический, чем чисто лоббистский, поэтому ее характеристику здесь можно опустить.

Некоторые польские организации осуществляют лоббирование на основе участия в еврогруппах. Так, объединение профсоюзов «Солидарность» является членом ETUC, Конфедерация польских предпринимателей уже в течение многих лет входит в состав UNICE (хотя единственным постоянным представителем от Центральной и Восточной Европы в офисе UNICE является представитель Чехии), а недавно польская Федерация потребителей получила статус ассоциированного члена в BEUC. В рамках сотрудничества с Социально-эко-

номическим комитетом был образован Консультативный комитет Польша-ЕС, координирующий представительство интересов отдельных секторов. Основной целью этого сотрудничества является взаимное знакомство заинтересованных социальных слоев и подготовка польских лоббистских организаций к работе в рамках Социально-экономического комитета. Его организационная структура аналогична Комитету по вопросам социальной и экономической политики: в 1 группе находятся: ВСС, Польский совет бизнеса, Национальная торгово-промышленная палата, Федерация союзов работодателей аграрного сектора. Во 2 группу входят представители Солидарности и Объединенных польских профсоюзов (OPZZ), 3 группу составляют представители Национального совета аграрных палат, Союза польских ремесел, Федерации потребителей. До конца 2000 г. состоялись две официальные встречи Консультативного комитета, которые носили характер предварительных консультаций.

Польские аграрные организации, объединяющие, в частности, Солидарность, Федерацию союзов производителей сельхозпродукции, Федерацию союзов работодателей аграрного сектора, Профсоюз аграрных рабочих в РП, профсоюз Национальный центр молодых фермеров, Аграрные торговые палаты, Национальный совет кооперации, в течение последних двух лет также имели свои представительства в ЕС. Благодаря присутствию их представителя в Брюсселе удалось наладить сотрудничество с несколькими наиболее влиятельными аграрными конфедерациями: COPA, COGECA, SEJA, CERFAR, CIAA, CELCA, а также с группами, представляющими отдельные сектора сельского хозяйства. Деятельность польского лоббиста способствовала значительному распространению в среде польских фермеров информации о Евросоюзе, о единой аграрной политике, о принципах функционирования европейских аграрных организаций, о существующих возможностях и опасностях, угрожающих польскому сельскому хозяйству в связи с европейской интеграцией. Успешными следует признать его действия по делу организации в Кракове летом 2000 г. Европейского конгресса аграриев. Однако после прекращения финансовой помощи, поступавшей из PHARE, представительство спустя два года прекратило свое существование. Главным образом, по причине значительных расходов не удалось добиться членства в одной из наиболее влиятельных организаций, каковой является COPA. Получение

статуса ассоциированного члена было связано с необходимостью уплаты взноса, который для польских организаций составил бы около 85 тыс. злотых. Кроме того, расходы на поездки польских представителей в Брюссель, подготовку экспертиз и специальных разработок, покрываются польской стороной. Возникла бы также необходимость привлечения специалистов из отдельных секторов сельского хозяйства, а также иных областей, напр., права, экономики, которые могли бы представлять польские организации на встречах в Брюсселе. Такая нагрузка представляется чрезмерной для небогатых польских организаций, а обещанная помощь со стороны Министерства сельского хозяйства и развития деревни до сих пор не поступила.

Другим примером польского лобби является представительство, защищающее интересы польских регионов. В результате договора между Люблинским и Подляским воеводами было положено начало сотрудничеству, результатом которого явилось открытие в 1999 году собственного представительства в Брюсселе. Несмотря на скромные бюджеты, представители воеводств приняли решение о финансировании *Eastern Poland Euro Office*, надеясь на то, что прямой мониторинг процесса выделения финансовой помощи из вспомогательных фондов ЕС увеличит шансы на их получение. Данные регионы благодаря своему географическому положению (в будущем здесь пройдет восточная граница Европейского Союза) могут рассчитывать на получение средств, предназначенных на развитие транспортной сети и укрепление границ.

Благодаря сотрудничеству с сетью *Essex International* открыл собственное представительство также Поморский союз сельских гмин; в его задачи входит лоббирование изменений принципов выделения помощи из фондов PHARE и SAPARD и более эффективного использования их в стране, в первую очередь в регионах с высоким уровнем безработицы, а также в районах, переживающих последствия ликвидации коллективных хозяйств (PGR).

Представители бизнеса, в частности, Национальная торгово-промышленная палата и организации *non-profit*, Фонд Ст. Батория, Союз поддержки форума неправительственных инициатив, также предпринимают усилия по созданию постоянного представительства, но пока безуспешно.

Приведенные выше примеры лоббизма польских организаций не отражают общей картины польских интересов в

Европейском Союзе, более того – они являются скорее всего положительным исключением на фоне повсеместного в Польше отсутствия интереса к проблеме польского лобби в Брюсселе. Как правило, польские лоббистские организации появляются в Брюсселе в исключительных случаях и лишь тогда, когда их интересам угрожают неблагоприятные для них решения органов ЕС, как это было, например, после решения Еврокомиссии о применении антидемпинговых мер. Оставляют желать лучшего не только действия по лоббированию польских интересов на европейском уровне, которым не хватает систематичности, но опасения вызывает также недостаточно осознанная необходимость защиты интересов Польши перед лицом конкуренции с прекрасно организованными и очень эффективными европейскими объединениями. Осуществление лоббистской деятельности связано также с довольно значительными расходами, однако, если рассматривать лоббирование с долговременной перспективой, то можно рассчитывать и на немалую прибыль. Примером того, насколько серьезной могла бы оказаться финансовая прибыль, может служить ситуация, в которой из-за отсутствия польского аграрного лобби в Брюсселе в 1997 году польские молокозаводы, поставляющие продукцию на общий европейский рынок, потеряли более 250 тыс. евро¹⁷.

На фоне достижений других стран-кандидатов на вступление в ЕС, напр., Чехии, которая имеет четыре представительства, Венгрии – с брюссельским бюро, которое обслуживает коллектив из более 10 человек (финансируемым из государственной казны), Словении с ее пятью представительствами¹⁸, два постоянных представительства Польши выглядят весьма скромно. Более того, несмотря на общность позиции названных государств относительно интеграции с ЕС и необходимость налаживания сотрудничества между организациями, представляющими интересы разных социальных

¹⁷ Постоянный комитет по вопросам ветеринарии в Еврокомиссии в течение нескольких месяцев откладывал принятие решения, разрешающего продажу в рамках единого рынка польских молочных продуктов. Если бы были предприняты усилия по лоббированию в пользу соблюдения графика работ в названном Комитете и принятия положительного решения в оговоренные сроки, польские молокозаводы могли бы раньше начать экспорт своей продукции и сэкономить по крайней мере 250 тыс. евро ежемесячно (цит. по Z. Gumowski, *Konieczność i użyteczność lobbingu rolnego w Brukseli* – неопубликованный доклад для FAPA, Warszawa 1998.).

¹⁸ B. Cizelji, *Representing Interests from Candidate Countries in Brussels* – неопубликованные материалы конференции, Kraków 2000.

групп, взаимодействие представительств в Брюсселе оценивается как крайне слабое. Обмен информацией между представительствами проводится на неудовлетворительном уровне, контакты носят скорее спорадический характер, а желание сотрудничать остается лишь декларацией.

Заключение

Темпы развития лоббизма в Европейском Союзе, усилившиеся особенно в последние годы, вряд ли снизятся в ближайшее десятилетие. Это связано, в первую очередь, с процессом углубления европейской интеграции, что означает, в частности, передачу органам ЕС полномочий национальных органов во все большем числе сфер экономической, социальной и политической жизни. Лоббистские организации также заинтересованы в участии в процессе принятия решений, в выработке норм единого европейского права, и поэтому их стратегии предусматривают ведение активной деятельности на уровне ЕС.

Лоббизм постепенно превращается в повсеместный и неизменный элемент контактов между институтами ЕС и общественностью объединенной Европы, представленной целым рядом организаций. Уже выработаны определенные традиции и нормы, устанавливающие границы этих контактов, их формы и принципы. В своих усилиях по сокращению «дефицита демократии» Еврокомиссия обязана не только поддерживать контакты с группами интересов в форме «социального диалога», но и самостоятельно выступать с инициативами по проведению консультаций и помогать в создании сети сотрудничества между организациями. Особенно благожелательно относится Еврокомиссия к объединениям, представляющим общественные интересы (экология, сфера потребления, социальные меньшинства и др.), которые, как правило, располагают скромными финансовыми и организационными ресурсами и потому не пренебрегают контактами с представителями бизнеса. Однако важнейшим критерием качества сотрудничества является общеевропейский характер защищаемых интересов, лоббирование же проблем, касающихся отдельных стран, не имеет больших шансов на успех.

В настоящий момент число лоббистских организаций в Брюсселе достигает 3 тысяч, но их количество будет умень-

шаться в связи с процессом объединения многих организаций в европейские конфедерации. Несмотря на возможное появление новых организаций из стран, недавно принятых в Евросоюз, а также органов, представляющих новые сферы деятельности (напр., информационное общество, реклама), тенденция к созданию наднациональных объединений будет сохраняться.

Недостаточными следует признать усилия как лоббистских организаций, так и представителей государственных органов Польши с целью лоббирования интересов Польши в Европейском Союзе. Несмотря на ряд выдвинутых инициатив, присутствие польского лобби в Брюсселе по-прежнему малозаметно, в то время как в распоряжении других стран Центральной и Восточной Европы имеются более серьезные и эффективные рычаги воздействия. Из этого следует вывод, что в Польше либо не замечают необходимости активизировать польское лобби в ЕС, либо, если она и осознается, существуют внутренние барьеры, преодоление которых представляется довольно сложным. Одним из таких барьеров является недостаточное осознание национальными организациями общности интересов и нежелание входить в тесное взаимодействие с крупными объединениями, а также недооценка важности «европейских связей», то есть зависимости между внутренней ситуацией в стране и тем, что происходит на уровне Евросоюза.

С польского перевела О. Остапчук
(перевод не авторизованный)

Статья: *Lobbying w Unii Europejskiej* из журнала „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, t. 2, nr 1 (5), 2002, s. 87-114.