

## ИССЛЕДОВАНИЯ

---

УДК: 327(575.2)(04)

*Г. С. МАМБЕТАЛИЕВА*

*доктор политических наук, профессор*

*Дипломатической Академии МИД Кыргызской Республики, г. Бишкек*

### ЛОББИЗМ В ЕВРОПЕ: ЦЕЛИ, АКТОРЫ, КРИТЕРИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ

#### Аннотация

В статье анализируются различные аспекты деятельности профессиональных лоббистов и других лиц, которые стремятся участвовать в публичной политике Европы на примере Евросоюза;

**Ключевые слова:** Евросоюз, лоббизм, политическая система, Европейский Кодекс добросовестного административного поведения, Общий Регистр транспарентности

**Keywords:** European Union, Lobbying, political system, European Code of Good Administrative Behavior, Joint Transparency Register

Одной из важных проблем функционирования политических систем любого типа (для демократий – это центральная проблема) является согласование групповых и общегосударственных интересов. Теоретическим направлением, предлагающим свои варианты ее практического решения, является корпоративизм. Во второй половине XIX - начале XX вв. Л. Блан в противовес «величайшему злу либерально-демократического государства - партийности» выдвинул идею функционального, ответственного представительства, предполагающего, что представительные учреждения должны состоять не из депутатов, избранных населением, а из делегатов отдельных деловых организаций, не теряющих связи с ними и перед ними ответственных. В американской политической науке, вне рамок европейского корпоративизма, первым сформулировал концепцию заинтересованных групп (групп давления) А. Бентли, который взглянул на политический процесс с позиции борьбы групповых интересов. Он отмечал, что законодательный процесс является лишь отражением, фиксацией борьбы групповых интересов. Выделенные группы интересов должны рассматриваться политическими теоретиками как неотъемлемые и важные элементы политической инфраструктуры.

Деятельность организованных групп интересов в промышленно развитых странах Запада давно уже регулируется нормативными актами, конституциями, декларирующими право граждан на объединение. Представительство интересов способствует успешному функционированию демократических систем. Однако степень вовлеченности групп интересов в политический процесс неодинакова - наибольших масштабов она достигла в США. Именно в американской политической практике сформировалась особая форма представительства интересов - лоббирование.

Исторически семантика понятия «лоббизм» означала «lobbies» (парламентские кулуары) или «hallways of parliament» (коридор, где собирались парламентарии до или после своих дебатов). Сегодня это понятие имеет различное значение. В широком смысле оно может означать публичные акции (например, демонстрации) или действия в публичной сфере различных институтов (ассоциации, адвокатские конторы, «мозговые центры» и т.д.). В узком смысле — это защита экономических интересов корпоративного сектора соразмерно своему весу на национальном или глобальном уровне<sup>1</sup>. Лоббирование представляет собой практику оказания воздействия на процесс принятия решений и, соответственно, на лиц, непосредственно участвующих в этом процессе. Лоббистская деятельность является одним из механизмов, с помощью которых группы интересов участвуют в процессе принятия политических решений и реализуют на практике свои цели.

---

<sup>1</sup> Zibold F. Lobbying the EU Institutions//Library Briefing Library of the European Parliament. 18. 06. 2013. P. 3.

В современном мире лоббизм стал обязательным атрибутом демократического политического процесса, но его проявление в разных странах зависит от целого комплекса исторически сложившихся форм экономической, социальной и политической жизни того или иного народа<sup>1</sup>.

Лоббизм является неотъемлемым элементом функционирования Европейского Союза. Европейский лоббизм зародился в 80-е гг. прошлого века. Уже в 1984-1994 гг. свыше 200 компаний проводили свои прямые лоббистские акции в Брюсселе<sup>2</sup>. Брюссель является официальной резиденцией Совета ЕС и Еврокомиссии, а также Экономического и социального комитета и Комитета регионов. Будучи неофициальной столицей Евросоюза, Брюссель стал «...главной площадкой лоббирования в Европе»<sup>3</sup>. Поэтому главными объектами лоббирования являются вышеназванные институты и органы ЕС, Постоянные представительства государств-членов ЕС и национальные представительства. Основная цель лоббирования заключается во влиянии на законодательный процесс ЕС. Это достаточно легкий и эффективный способ, учитывая институциональное многоуровневое управление ЕС и слабость политических партий. В целом эффект лоббирования в ЕС двоякий. Во-первых, группы давления повышают свои приоритеты. Во-вторых, Еврокомиссия получает экспертные заключения и помощь в своей деятельности.

С развитием лоббизма в ЕС отчетливо проявилась тенденция различных фирм и корпораций развивать прямое индивидуальное представительство в национальных правительствах, министерствах, Еврокомиссии и Европарламенте в качестве противовеса использованию различных посредников. Но европейский бизнес понимал необходимость использования всех каналов лоббирования. И конечно, наиболее выгодным представлялся политический канал непосредственного лоббирования в Еврокомиссии. Значительное усиление деятельности «групп интересов» еще в 90-е гг., как справедливо подчеркивал Д. Коэн из Школы публичной политики Лондонского университета, было следствием постепенной передачи функций управления и регулирования от государств-членов к институтам Евросоюза и введения механизма голосования на основе квалифицированного большинства по вопросам Единого рынка<sup>4</sup>.

В 90-е гг. на европейском уровне насчитывалось 1450 формальных групп интересов и действовали 267 фирм, специализирующихся по правовым и публичным вопросам. К началу XXI в. при институтах и органах Союза действовали уже от 10 до 15 тыс. лоббистов, представляющих около 3 тыс. «групп интересов» разнообразного характера, которые, по мнению К. Карр, бесспорно, являются не демократическими институтами<sup>5</sup>. В 2000-е гг. в публичном политическом процессе приблизительно 15 тыс. служащих Еврокомиссии и Европарламента на ежедневной основе контактировали примерно с 20 тыс. лоббистов — агентов лоббистских структур. Львиная их доля (примерно треть) приходится на коммерческие организации, выражающие интересы европейского бизнеса. В тоже время в лоббизме широко представлены другие социальные слои и профессии, к примеру, адвокаты<sup>6</sup>. По данным за 2011 г., численность лоббистов оценивалась от 15 до 30 тыс. человек.

Для более эффективной защиты своего представительства лоббисты сплотились в «европейские» федерации и конфедерации. Среди них назовем весьма разветвленные в Европе профессиональные союзы. Например, Европейскую конфедерацию профессиональных союзов, охватывающей ныне приблизительно 15 отраслевых групп, в том числе Федерацию шахтеров Европы, Европейский комитет образования и прочие. В настоящее время Конфедерация включает 83 национальных профсоюзных конфедераций из 36 европейских стран, а также 12 европейских федераций промышленности, насчитывающих около 60 млн. членов. Весьма авторитетны лоббистские структуры работодателей. В частности, Ассоциация «Бизнес Европа» (она является ведущей компанией в Европе, осуществляющей активную адвокатскую деятельность в целях роста

<sup>1</sup> Политология. Под ред. В.А.Ачкасова, В.А.Гуторова. - М., Высшее образование, 2007. С.339.

<sup>2</sup> Koen D. Lobbying in the European Union, Briefing paper. Directorate-General Internal Policies Policy Department C. Citizens Rights and Constitutional Affairs. Brussels 2007. P. 2.

<sup>3</sup> Kalniņš V. Transparency in Lobbying: Comparative Review of Existing and Emerging Regulatory Regimes. The Centre for Public Policy PROVIDUS. 2011. P. 4.

<sup>4</sup> Koen D. Lobbying in the European Union, Briefing paper. Directorate-General Internal Policies Policy Department C. Citizens Rights and Constitutional Affairs. Brussels 2007. P. 2.

<sup>5</sup> Karr K. Democracy and Lobbying in the European Union. Berlin, 2007. P.6.

<sup>6</sup> Право Европейского Союза. Отв. ред. С. Ю. Капкин. - 3-е изд. перераб. и доп. - М., 2010. С.37.

и конкурентоспособности на европейском уровне и выступает от имени предприятий в 35 европейских странах.)<sup>1</sup>, Ассоциация западноевропейских работодателей металлургии, Банковская федерация Европейского сообщества и др. Собственными лоббистскими структурами располагают потребительские и экологические ассоциации. Назовем, в частности, Европейское бюро потребительских союзов, Европейское сообщество потребительских кооперативов и Европейское экологическое бюро (это федерация свыше 140 гражданских организаций, базирующихся в большинстве государств-членов и потенциальных стран-кандидатов, а также в некоторых сопредельных странах).

Заметную нишу в лоббистской деятельности занимает «Лобби женщин Европы». Сферы ее деятельности - содействие правам женщин, равноправию между мужчинами и женщинами, социальная политика и занятость, миграция и убежище, женщины и СМИ, ревизия учредительных договоров Евросоюза, борьба с насилием в отношении женщин и др. В 2009 г. членство в организации имели женские ассоциации 27 стран ЕС и 3 стран-кандидатов, а также 21 других европейских структур. Сегодня «Лобби женщин Европы» включает более 2,5 тыс. организаций и тесно сотрудничает с институтами Евросоюза и с партнерами гражданского сектора. На международном уровне организация имеет консультативный статус в Совете Европы, Экономическом и социальном Совете ООН, регулярно участвует в деятельности Комиссии ООН по статусу женщин.

Европейские лоббисты имеют право:

а). Осуществлять любую деятельность, направленную на прямое или косвенное влияние на процесс разработки и реализации политики и принятия решений в институтах ЕС, независимо от используемых каналов или средств коммуникации;

б). Осуществлять вышеназванную деятельность, включающей, помимо прочего, установление контактов с руководителями, служащими или другими сотрудниками институтов ЕС, обмен информационными материалами, организацию встреч с участием руководителей, служащих или других сотрудников институтов ЕС;

в). Добиваться содействия и участия в формальных консультациях относительно разработки и принятия нормативно-правовых актов ЕС и в других открытых консультациях.

Вместе с тем, право ЕС определяет виды деятельности, которые исключены из лоббирования, в частности, дача правовых консультаций и деятельность социальных партнеров в рамках социального диалога. Не подлежат регистрации политические партии, местные, региональные и муниципальные власти<sup>2</sup>.

Важнейшими акторами лоббизма в Евросоюзе являются торговые ассоциации, агентства по публичным вопросам, профсоюзы, НПО, компании, «мозговые центры», юридические конторы, ученые, граждане, журналисты. Другие<sup>3</sup>. Но многие организации, например, юридические конторы, «мозговые центры» и региональные представительства считают невозможным применять к себе термин «лоббисты», даже несмотря на факт представительства своих клиентов, граждан и т.д. Следовательно, термин «лоббизм» часто не используется из-за чрезмерно узкого его понимания.

Практический смысл имеет типология акторов лоббизма, например, по их организационной форме, характеру интересов, по тому, являются ли они коммерческими или некоммерческими структурами. Регистр транспарентности ЕС различает несколько организационных форм лоббизма:

1). Профессиональные консультанты (юридические конторы, консультанты, действующие на основе самозанятости);

2). Внутриведомственные лоббисты (лоббисты, которые работают на группу, которую они представляют, торговые и профсоюзные ассоциации);

3). НПО;

4). «Мозговые центры», исследовательские и академические институты;

---

<sup>1</sup> «BUSINESSEUROPE» является ведущей компанией в Европе, осуществляющей активную адвокатскую деятельность в целях роста и конкурентоспособности на европейском уровне. Компания выступает от имени предприятий в 35 европейских странах.

<sup>2</sup> Zibold F. Lobbying the EU Institutions/Library Briefing Library of the European Parliament. 18. 06. 2013. P. 4.

<sup>3</sup> Burson Marsteller Survey «Effective Lobbying in Europe». 2013. P. 8.

5). Организации, представляющие церкви и религиозные сообщества;

6). Организации, представляющие местные, региональные и муниципальные власти, другие публичные и смешанные учреждения.

Характер интересов. *Секционные группы* представляют специфические интересы отдельных секторов производства или общества (фермеры, текстильная промышленность и прочее). Они создают для своих членов доходы и блага. *Группы граждан* представляют убеждения или принципы в сфере защиты окружающей среды, здоровья или защиты потребителей. Членство в таких группах неограничено: любой человек, придерживающийся соответствующих принципов и убеждений может стать членом такой группы. Подобные группы предоставляют своим членам различные блага и доходы.

Коммерческие и некоммерческие структуры. К первым относятся юридические конторы, фирмы по публичным вопросам, консультанты и т.д. Ко вторым — европейские и национальные ассоциации, федерации и прочие организации.

Обязательным условием деятельности европейских лоббистов является доступ к процессу принятия решений. С.Стрид писала, что основная озабоченность ЕС была и остается в обеспечении равного доступа к процессу политических решений групп, лоббистов и групп интересов<sup>1</sup>. Конечно, в смысле доступа важна тактика лоббистов. Обычно ее подразделяют на две формы. Во-первых, аутсайдерская тактика, то есть тактика, основанная на мобилизации «группами интересов» граждан страны, не имеющих отношения к выработке политики, для контактов или давления на лиц, причастных к формулированию политики, с использованием СМИ, проведения публичных кампаний, организации публичных встреч и т.д. Во-вторых, тактику инсайдеров, то есть установление прямых контактов между «группами интересов» и политиками через письменные обращения, телефонные звонки и т.д.

Европейские политологи выделяют «группы интересов», имеющих лучшие шансы на доступ к процессу принятия решений в различных институтах Евросоюза. Признается, что «группы интересов», располагающие технической информацией, представляют особый интерес для Еврокомиссии. В свою очередь европейские ассоциации, обладающие информацией о «европейских интересах», безусловно, предпочтительны для Европарламента. А национальные ассоциации, что вполне объяснимо, представляют интерес для Совета Евросоюза.

Но как же оценивается успех лоббирования? Известно, что не все организованные группы имеют равный доступ к процессу принятия решений на уровне Евросоюза. Многое зависит от типа лоббистской организации, поставленных целей, стадии лоббирования и прочего. Важнейший фактор успеха лоббирования - природа политической системы. Лоббизм в Евросоюзе связан с функционированием политической системы, основанной на демократических ценностях, разделением властей, избирательного права. Поэтому в этом плане все лоббистские структуры работают практически в одинаковой политической среде. Естественно, в этих условиях превалируют другие факторы успеха. Ряд научных исследований показал, что крупные бизнес-группы, представляющие «концентрированные интересы» были более успешными по сравнению с группами, представляющими «разнородные интересы (например, экологические НПО, региональные власти и т.д. НПО чаще доминируют на стадии разработки повестки работы, а бизнес-группы — на стадии формулирования и реализации политики. На стадии реализации НПО труднее сосредоточить своих членов на работе и многие из них отказываются выполнять свои функции. Доказывается, что широкую общественность интересует только проблема расходов и доходов. Из чего следует, что деятельность в сфере здравоохранения, экологии или развития имеет меньше стимулов для коллективной работы, чем фирмы, которые способны балансировать свои расходы и доходы. Прогнозируя успех лоббирования невозможно не учитывать ресурсы организации или индивидов. Конечно, первое, — это финансы. Но и другие ресурсы такие, как легитимность, представительство, знания, опыт, информация также имеют важное значение.

#### **Lobbying in the European Union**

The Article analyzes various aspects of the activities professional lobbyists and others who seek to participate in public policy of the European Union

<sup>1</sup> Strid S. Gendered Interests in the European Union. The European Woman's Lobby and the Organisation and Representation of Woman's Interests. Orebro University, 2009. P. 322.