

# КОНСТИТУЦИОННАЯ ЭКОНОМИКА

А.Н. Шохин

## ЭКСПЕРТНОЕ УЧАСТИЕ БИЗНЕСА В ПРИНЯТИИ РЕШЕНИЙ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

*Аннотация.* В статье анализируются возможности частных коммерческих структур по проведению экспертизы нормативных правовых актов Европейского Союза; выявляются особенности таких новых явлений, как экспертократия, евролоббирование и т.д.

*Ключевые слова:* лоббирование, экспертиза, бизнес, частный сектор, взаимодействие.

### 1. «Экспертократия»: к общей постановке проблемы

Компетентность экспертизы, проводимой представителями бизнеса в сфере их деятельности, признается и высоко ценится европейскими властями. Востребованность качественной экспертизы и активное участие независимых от европейских властей экспертов в процессе подготовки законодательства привели к возникновению феномена «экпертократии». Этот феномен повлиял на формирование экспертного характера европейского лоббирования, которое является более конструктивным в сравнении с лоббированием на национальном уровне. Евролоббисты влияют на принятие решений через представление властям убедительных сведений и аргументации в пользу своих интересов.

Европарламентарий Х. Насзауэр так характеризует экспертную роль лоббистов: «Для нас лоббисты являются хранилищем ценных сведений. В нем находится очень много специализированного знания, в котором мы нуждаемся для нашей законодательной работы. Это знание часто основывается на опыте законодательного администрирования на национальном уровне»<sup>1</sup>. Представители бизнеса часто предоставляют властям экспертные заключения и практическую информацию, получить которые в удовлетворительном объеме и качестве из других источников невозможно.

Всестороннее экспертное обсуждение с участием экспертов из бизнеса значительно повышает качество принимаемых решений. Экспертные комитеты Еврокомиссии, в которых участвуют представители бизнеса, выполняют важную технократическую функцию по рационализации и деидеологизации проводимой европейской политики. «Экспертократия» содействует

большей легитимности и успешной реализации решений европейских властей.

Возникновению «экспертократии» способствовала малая ресурсная обеспеченность институтов европейской власти. Совокупный бюджет ЕС почти равен федеральному бельгийскому бюджету. Его административный персонал сравним с 2% от размера американского федерального правительства<sup>2</sup>. В связи с дефицитом кадровых и экспертных ресурсов институты европейской власти были вынуждены обратиться к внешней экспертной поддержке.

Представительные эксперты делают дешевую и качественную работу для Еврокомиссии, неукомплектованной достаточным персоналом. Еврокомиссия запрашивает у представителей интересов требуемую экспертизу и через своих служащих устанавливает фильтры для ее целесообразного использования в законотворческой работе. Потребность во внешней экспертизе может варьироваться в зависимости от конкретных структур институтов европейской власти, тем не менее она существует повсеместно. Вот что говорит по этому поводу известный европарламентарий С. Кох-Мерин: «Я нуждаюсь в контактах с лоббистами. В отличие от наших коллег в Бундестаге, мы, в конце концов, не имеем научной службы, к которой могли бы обратиться»<sup>3</sup>.

В условиях повышенного спроса европейских властей на качественную экспертизу среди всех групп интересов наиболее влиятельными оказываются представители бизнеса, так как они эффективно мобилизуют информационную поддержку своих коллег и способны финансировать специальные исследования. Для уравнивания европейской системы экс-

<sup>1</sup> Reichstein R. Die wahren Strippenzieher // Deutschlandfunk. 2005.2 Oktober.

<sup>2</sup> Schendelen R. van. Machiavelli in Brussels... P. 63.

<sup>3</sup> Poettering H., Koch-Mehrin S., Gminder B., Tillack H. Wie viel Einfluss hat die Lobby? S. 20.

пертного представительства, в которой доминирует бизнес, Еврокомиссия финансирует деятельность неправительственных общественных организаций. Например, Европейское бюро по защите окружающей среды получает от Еврокомиссии с этой целью более 700 тыс. евро в год<sup>4</sup>.

Главная юридическая основа «эксперткратии» была заложена в Протоколе № 7 Амстердамского соглашения, согласно которому «Еврокомиссия должна ... проводить широкие консультации до предложения законодательства и при соответствующих обстоятельствах опубликовывать консультационные документы»<sup>5</sup>. Данными консультационными документами являются «Зеленая книга» и «Белая книга». «Зеленая книга» официально приглашает заинтересованные стороны принять участие в консультациях с Еврокомиссией по поводу законодательной инициативы. «Белая книга» является фактически законотворческой программой. Консультации, инициированные «Зеленой книгой», проводятся в экспертных комитетах Еврокомиссии. Многочисленность представителей интересов стимулировала бизнес согласовывать свои экспертные позиции для более эффективного влияния в экспертных комитетах.

Еврокомиссия может запрашивать экспертизу и на более ранней стадии формирования законодательной инициативы до издания «Зеленой книги», когда возможности влияния выше. В таких случаях Еврокомиссия обращается к своим постоянным и представительным экспертным партнерам, экспертиза которых вызывает большее доверие. Европейские власти пытаются минимизировать влияние дезинформирующей экспертизы. Представители интересов, предоставляющие некачественную экспертизу, лишаются в дальнейшем какой-либо возможности повлиять на принятие решений. Для полноценного экспертного взаимодействия с европейскими властями бизнес должен обладать представительностью и хорошей партнерской репутацией в качестве поставщика надежных сведений.

## 2. Форумное партнерство бизнеса и власти

Проблема чрезмерно большого количества представляемых на уровне ЕС интересов вынудила Еврокомиссию содействовать не только образованию европейских федераций, которые бы упрощали работу, связанную с учетом интересов всех заинтересованных сторон, но и стимулировать развитие консультационных форумов в форме прямого диалога еврокомисса-

ров и высокопоставленных служащих Еврокомиссии с наиболее влиятельными представителями бизнеса. Консультационные форумы стали мозговыми центрами по выработке европейской экономической политики. У еврочиновников была веская мотивация для установления форумного партнерства с представителями крупного бизнеса. Во-первых, Еврокомиссия хотела упрочить власть ЕС в экономической политике, заручившись поддержкой крупного бизнеса, способного оказать влияние на национальные правительства. Во-вторых, Еврокомиссия в целях повышения эффективности своей экономической политики решила расширить консультационное участие бизнеса при принятии важных решений. В-третьих, еврочиновники были заинтересованы в увеличении собственных связей с руководителями крупных европейских компаний.

Кроме того, крупные транснациональные компании способны влиять на ЕС через международные организации, в особенности через ВТО, посредством взаимодействия с правительствами неевропейских стран. Например, в результате оказываемого через ВТО давления были пересмотрены позиции европейских властей по регулированию торговли бананами и рынка стали, по введению экологических норм и многих форм стандартизации<sup>6</sup>. Преодоление вето европейских властей на использование ГМО-продукции также было осуществлено за счет лоббирования крупного бизнеса и давления через ВТО. Данная практика свидетельствует о необходимости более активного взаимодействия европейских властей с крупнейшими транснациональными компаниями на раннем этапе формирования решений.

Организацией форумного партнерства могут заниматься как сами представители европейских властей, так и представители бизнеса при соответствующей поддержке. Например, еврокомиссар по вопросам телекоммуникаций М. Бангеманн организовал во время своего членства в Еврокомиссии консультативный форум Бангеманна, в который вошли руководители крупнейших телекоммуникационных компаний. Для участия в форумах помимо представителей крупнейших компаний могут приглашаться представители европейских федераций бизнеса, а также представители Европарламента и национальных правительств. Форумы, организованные бизнесом при поддержке европейских властей, становятся форумными ассоциациями бизнеса. В отличие от обычных европейских федераций бизнеса форумные ассоциации взаимодействуют с высокопоставленными представителями европейских властей на основе постоянного прямого

<sup>4</sup> Halusa M. Die Lobbyisten werden untersucht // Die Welt. 2005. 11 März.

<sup>5</sup> Lehmann W., Bosche L. Lobbying in the European Union. P. 1.

<sup>6</sup> Coen D. The European Business Interest and the Nation State... P. 97.

диалога по поводу формирования концепций проводимой в ЕС политики.

Самой влиятельной форумной ассоциацией бизнеса является Европейский круглый стол промышленников (ЕКС). В состав ЕКС входят 47 высших руководителей крупнейших транснациональных компаний европейского происхождения. Персональное членство привязано к позиции компании — члена ЕКС, поэтому при изменении должностного статуса или недостаточно активной позиции членство соответствующего представителя компании автоматически прекращается. Вследствие этого ЕКС каждые три-шесть месяцев реорганизуется и реструктурируется, что обеспечивает гибкость и динамичность этой организации<sup>7</sup>. Членом ЕКС можно стать только по личному приглашению действующих членов.

Стратегический аналитик ЕКС Д. Кредлер рассказал о требованиях, предъявляемых к потенциальным членам ЕКС: «Кроме экономической величины критериев не существует. Тем не менее предполагается европейская политическая ориентированность и, согласно клубным правилам, все члены должны быть согласны с принятием в клуб персоны, представляющей интересы компании»<sup>8</sup>. Компании, имеющие членство в ЕКС, имеют штаб-квартиры в 18 европейских странах, включая Турцию. Их совокупный оборот равен 1,5 трлн евро, и они располагают приблизительно 4,5 млн рабочих мест по всему миру.

ЕКС постоянно поддерживает диалог с самыми высокопоставленными европейскими чиновниками и политиками. Президент Еврокомиссии и еврокомиссар по вопросам промышленности регулярно проводят с ним консультации. Кроме Еврокомиссии с ЕКС поддерживают контакты Европейский совет, Совет министров и Европарламент. ЕКС идентифицирует наиболее важные темы для бизнеса и формулирует свою позицию по ним для институтов европейской власти. Он представляет свои рекомендации на саммитах ЕС и задействуется в обсуждении стратегически важных экономико-политических вопросов на высшем политическом уровне. Его исследования обладают авторитетом и оказывают значимое влияние на формирование повестки дня в соответствующих областях.

На национальном уровне каждый член ЕКС взаимодействует с правительством, парламентом, коллегами по бизнесу, ассоциациями бизнеса, СМИ и другими субъектами формирования общественного мнения. ЕКС может принять решение об оказании консолиди-

рованного влияния его членов на национальные правительства с целью продвижения ключевых интересов бизнеса на уровне ЕС. Наиболее значимыми результатами деятельности ЕКС являются создание общего европейского рынка, продвижение Маастрихтского соглашения о европейском валютном союзе, разработка европейской программы развития путей сообщения. ЕКС всегда поддерживал расширение ЕС на восток и либерализацию в энергетической, телекоммуникационной, транспортной отраслях, а также в сфере налогообложения и трудового права<sup>9</sup>.

Организационная эффективность ЕКС определяется способностью быстро принимать решения и простой координацией действий между относительно небольшим числом крупнейших и наиболее влиятельных европейских компаний. Члены ЕКС лично встречаются два раза в год на пленарных сессиях (соответственно каждый раз в председательствующей стране ЕС), на которых определяется программа работы ЕКС, устанавливаются приоритеты и в соответствии с этим образуются специализированные рабочие группы. Все решения принимаются на основе консенсуса.

Председатель ЕКС, два его заместителя, бывший председатель ЕКС и пять других избранных членов составляют Руководящий комитет, который представляет обзор деятельности ЕКС и готовит рекомендации для пленарных сессий. Каждый член ЕКС назначает своего партнера для взаимодействия на рабочем организационном уровне. Основная работа ЕКС осуществляется в рабочих группах, которые включают членов ЕКС, их партнеров и экспертов компаний. Рабочие группы представляют свои предложения на пленарных сессиях и играют главную роль в проектировании общей позиции и официальных сообщений. В ЕКС действуют семь рабочих групп по следующей тематике: социальные изменения; энергетика и изменение климата; конкурентная политика; конкурентоспособность; политика расширения и соседства; иностранные экономические отношения; международные стандарты бухгалтерского учета.

Активность ЕКС на некоторых европейских политических направлениях привела к образованию специализированных ответвлений<sup>10</sup>:

- Европейский центр инфраструктурных исследований (ЕЦИИ) представляет планы по развитию дорог, железнодорожных и водных путей. Такие важные проекты, как европейская транспортная программа (строительство 12 тыс. км автобанов) или франко-английский туннель через пролив Ла-Манш, были разработаны при прямом участии ЕЦИИ;

<sup>7</sup> Prenner M. ERT — European Round Table of Industrialists, Neoliberaler Think Tank der EU? Institut für Politikwissenschaft, Universität Wien, 2004. S. 9.

<sup>8</sup> Ibid. P. 14.

<sup>9</sup> Mimkes P. Das Europa der Konzerne // SWB. 1998. Januar.

<sup>10</sup> Mimkes P. Das Europa der Konzerne.

- Ассоциация по содействию монетарному союзу Европы (АМСЕ) разработала с Еврокомиссией соглашение о валютном союзе и отслеживает его выполнение. АМСЕ взаимодействует с председательствующим в ЕС государством и концентрируется в своей работе на коммуникации с ключевыми действующими лицами, принимающими решения;
- Консультативная группа по конкурентоспособности (КГК) официально наделена Еврокомиссией рекомендательными полномочиями. Два раза в год к заседаниям Европейского совета КГК представляет исследование по важнейшим экономико-политическим вопросам. При этом, по существу, дублируется позиция ЕКС, которая посредством официального статуса КГК еще более усиливается.

Многие члены ЕКС участвуют в специализированной американо-европейской форумной ассоциации «Трансатлантический бизнес-диалог» (ТАБД), в который входят также крупнейшие транснациональные компании американского происхождения. В 1995 г. министр торговли США Р. Браун и еврокомиссар по вопросам торговли Л. Бриттан создали ТАБД как консультативный форум на основе соглашения о Новой трансатлантической повестке дня. Это соглашение предусматривало расширение дипломатических и торговых отношений. ТАБД, финансируемый Еврокомиссией и правительством США, предоставляет им рекомендации по вопросам регулирования деятельности бизнеса и мировой торговли.

Кроме ТАБД американо-европейское соглашение установило еще три консультативных форума: Трансатлантический диалог по защите окружающей среды (его деятельность была приостановлена в связи с отказом Конгресса США в финансировании), Трансатлантический диалог по защите потребителей (самый влиятельный из трех) и Трансатлантический диалог по распределению труда (объединяет американские и европейские профсоюзы). Тем не менее в соглашении был обозначен приоритет либерализации торговли, поэтому ТАБД изначально имел политическое преимущество над тремя другими диалогами и является центром реализации соглашения<sup>11</sup>. Рекомендации ТАБД обсуждаются с председательствующим в ЕС государством, еврокомиссарами по вопросам торговли и промышленности, с американскими Государственным департаментом, Государственным казначейством, Министерством торговли и Министерством внутренней безопасности. ТАБД выступает за унификацию поло-

жительных для бизнеса норм, за саморегулирование и либерализацию рынка, минимизацию регулирования и его предупредительный характер. В заявлении ТАБД 1999 г. указывалось, что 60% предложенных им рекомендаций были выполнены как европейскими, так и американскими властями<sup>12</sup>. ТАБД выступает в качестве форума для разрешения разногласий по вопросам торгово-дипломатических отношений. Деятельность ТАБД способствует упрощению сложных переговоров властей ЕС и США, а также усилению их совместной позиции внутри ВТО.

Внешнеторговая политика ЕС повлияла и на создание Европейского форума по услугам (ЕФУ), инициатором которого стал еврокомиссар по вопросам торговли Л. Бриттан. Скоординированная позиция американского бизнеса, определяющая переговорную позицию США в ВТО, подтолкнула Бриттана к идее создания специального форума европейских компаний для подготовки переговоров ЕС в ВТО о либерализации сферы услуг. В ЕФУ входят не только корпоративные члены, но и ассоциации бизнеса. Членом ЕФУ является форумная ассоциация «Европейский круглый стол розничной торговли» (ЕКСРТ), в которую входят высшие руководители крупнейших розничных сетей Ahold, Asda/Wal-Mart, Carrefour, Delhaize, IKEA, Metro и Tesco.

ЕКСРТ является форумной ассоциацией для прямого диалога руководителей розничных сетей с профильными руководителями Еврокомиссии. Основная цель лоббирования розничного бизнеса на уровне ЕС состоит в улучшении условий доступа европейских розничных сетей к рынкам развивающихся стран. Развитие прямого диалога между представителями бизнеса и европейскими властями привело к образованию множества отраслевых форумных ассоциаций. Наиболее известными из них являются Европейский финансовый круглый стол (ЕФКС), в который входят представители крупнейших европейских банков и банковских ассоциаций, и Европейский круглый стол индустрии информационных технологий (ЕКСИИТ), который совместно с Еврокомиссией инициировал учреждение Европейской стратегической программы исследований и развития информационной технологии (программа ЕСПРИТ)<sup>13</sup>.

Активное взаимодействие представителей бизнеса с евро-парламентариями способствовало образованию неофициальных форумных объединений европарламентариев, которые стали на систематической основе участвовать в диалоге с бизнесом. Форумные объединения заявляют о своей независимости от Ев-

<sup>11</sup> Zoller H.M. Dialogue as Global Issue Management: Legitimizing Corporate Influence in the Transatlantic Business Dialogue // Management Communication Quarterly. 2004. Vol. 18 (2). November. P. 229.

<sup>12</sup> Ibid. P. 207.

<sup>13</sup> Hoedeman O., Wesselius E. EU Lobbying: A Booming Business. P. 23.

ропарламента, но в их работе принимают участие более одной трети евро-парламентариев. Самым влиятельным форумным объединением является «Группа Кенгуру», в которую входят более 150 европарламентариев<sup>14</sup>. «Группа Кенгуру» — это зонтичное форумное объединение для диалога представителей бизнеса и европарламентариев, со стороны бизнеса в нее входят как крупные транснациональные корпорации, так и влиятельные европейские федерации бизнеса (например, ФЕХП и АЕАП). Партнером ТАБД в Европарламенте является форумное объединение «Трансатлантическая политическая сеть» (ТПС), разместившаяся с ТАБД в одном брюссельском здании. ТПС объединяет европарламентариев и лидеров крупного бизнеса, которые лоббируют в Европарламенте и Конгрессе США создание к 2015 г. свободной торговой зоны между ЕС и США.

Обычно форумные объединения при Европарламенте специализируются на определенных отраслях

бизнеса. Например, даже у производителей продукции из керамики есть свой парламентский форум. В отраслевые форумные объединения входят в среднем от 30 до 70 европарламентариев. Известными отраслевыми парламентскими форумами являются Форум за будущее ядерной энергетики, Европейский энергетический форум (ЕЭФ), Форум «Автомобиль и общество» (ФАО), Европейский парламентский форум по финансовым услугам (ЕПФФУ), Форум по строительству при Европарламенте (ФОСТЕП) и Европейский фонд Интернета, специализирующийся на интересах программного и телекоммуникационного бизнеса. Управлением парламентскими форумами часто занимаются либо отраслевые ассоциации, либо агентства по внешним связям. Например, ФАО управляется европейским отделением Международной автомобильной федерации в Брюсселе, ЕПФФУ управляется агентством Houston Consulting Europe, а управлением ФОСТЕП занимается американское агентство Aspinall Associates<sup>15</sup>.

#### Библиографический список:

1. Reichstein R. Die wahren Strippenzieher// Deutschlandfunk. 2005.2 Oktober.
2. Schendelen R. van. Machiavelli in Brussels... P. 63.
3. PoetteringH., Koch-Mehrin S., Gminder B., Tillack H. Wie viel Einfluss hat die Lobby? S. 20.
4. Halusa M. Die Lobbyisten werden untersucht // Die Welt. 2005. 11 März. Lehmann W., Bosche L. Lobbying in the European Union... P. 1.
5. Transparency Boost Needed for European Parliament Cross-party Groups.
6. Hoedeman O., Wesselius E. EU Lobbying: A Booming Business. P. 23.
7. ZollerH.M. Dialogue as Global Issue Management: Legitimizing Corporate Influence in the Transatlantic Business Dialogue // Management Communication Quarterly. 2004. Vol. 18 (2). November.
8. Prenner M. ERT — European Round Table of Industrialists, Neoliberaler Think Tank der EU? Institut für Politikwissenschaft. Universität Wien, 2004.
9. Coep D. The European Business Interest and the Nation State.

<sup>14</sup> Transparency Boost Needed for European Parliament Cross-party Groups // Corporate Europe Observatory. Amsterdam, 2006. P. 5.

<sup>15</sup> Transparency Boost Needed for European Parliament Cross-party Groups. P. 6.