

РОССИЙСКОЕ ЛЕГАЛЬНОЕ ЛОББИ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

Денис Добросмыслов*

Развитие российского лобби в Европейском Союзе является крайне важной задачей нашей внешней политики в связи с тем, что в настоящее время Российская Федерация крайне слабо представлена в Институтах ЕС. Отсутствие налаженных связей на данном уровне в сочетании с высокой конкуренцией на международной арене и сильными позициями ряда стран и корпораций в Брюсселе являются серьёзными негативными факторами для отечественной экономики и внешней политики.

Стремительное развитие представительства лоббистских организаций в Брюсселе стало происходить в середине 80х годов прошлого века. Так, если в 1985 году в Брюсселе насчитывалось 654 лоббистов [13, С. 15-18], то к моменту принятия в 1992 году первого законодательного акта, касающегося лоббирования, их было уже более 3 000 [21]. Столь быстрое развитие данной сферы объясняется принятием Единого Европейского Акта 1986 года, т.к. «Единым европейским актом была расширена предметная компетенция Сообществ, проведена реформа институционального механизма, установлена окончательная дата создания единого «внутреннего рынка» (1 января 1993 г.)» [3, С. 2]. И именно крупные объединения корпораций сыграли решающую роль в процессе принятия Единого европейского акта [20, С. 95-128].

Дальнейшее усиление роли ЕС и его отдельных институтов привлекало в Брюссель всё новых лоббистов и в настоящее время они представлены здесь намного шире, чем в государствах-членах. Прогнозируется, что институты ЕС и в дальнейшем будут всё больше и больше привлекать лоббистов [14, С. 681].

В качестве одной из причин привлечения новых лоббистов необходимо упомянуть значительное увеличение числа членов ЕС. Особенно последние два крупных расширения Союза в 2004 и 2007 года, когда за относительно короткий период времени

к Союзу присоединились Венгрия, Кипр, Латвия, Литва, Мальта, Польша, Словакия, Словения, Чехия и Эстония и затем Болгария и Румыния (всего 12 стран) [2, С. 219]. Ведь уже на стадии подготовки к вступлению в ЕС, некоторые государства изучали перспективы членства в крупных организациях, осуществляющих лоббирование на общеевропейском уровне, и прорабатывали необходимые условия вступления в них [17, С. 123-124].

Чтобы понять масштаб влияния Союза на законодательство его членов, достаточно взглянуть на цифры, приведенные в некоторых исследованиях [15, 16]. Согласно приведённой статистике, в настоящий момент национальные законодательства 27 государств ЕС на 30-40%, состоят из норм и регламентов, заимствованных у ЕС, а в сфере защиты окружающей среды эта цифра составляет более 60 %.

Ко всему прочему, ЕС сам призывает принимать активное участие в его политической жизни. Данная тенденция заключается в создании реальных механизмов для такой деятельности, начиная с 90х годов, и объясняется двумя основными причинами:

1. «дефицитом демократии» [5, С. 202-204] и «евроскептицизмом» [5, С. 155, 193]. Это проблема стала всерьёз рассматриваться в начале 90х годов XX века, и была связана с кризисом Европейской интеграции, связанным с определенной оторванностью Союза от граждан и гражданского общества,

* Добросмыслов Денис Владимирович, аспирант кафедры европейского права МГИМО (У) МИД России

снижением легитимности наднациональных институтов ЕС и отсутствием чувства соучастия в создании и деятельности Союза у граждан ЕС. Следовательно, с целью ликвидации, ну или, как минимум, минимизации данных процессов, стал ставиться вопрос о создании определенных механизмов, которые должны были обеспечить большее вовлечение общественных сил в политическую деятельность Союза. Всё это вызвало ряд реформ, в первую очередь, в деятельности Европейского Парламента и Европейской Комиссии в конце 1990х и начале 2000х годов, и продолжающихся и по сей день;

2. Институты ЕС нуждаются в информации, в первую очередь технической, предоставляемой лоббистами в процессе своей деятельности. Это объясняется объективными причинами и связано с тем, что, зачастую институты ЕС имеют относительно небольшой штат сотрудников, при этом объем полномочий является значительным. Следовательно, без привлечения помощи извне выполнение возложенных на Институты обязанностей порой просто невозможно. Ярчайшим примером в этой связи является Европейская Комиссия, общий штат которой всего лишь приблизительно равняется 30 000 человек, треть из которых переводчики. Поэтому вполне объяснимо, почему, например, в 2009 году при Европейской Комиссии действовало около 1 000 экспертных групп общей численностью около 38 000 человек, совместно с ЕК подготавливавших законопроекты и проводивших исследования в разных сферах. Они являются важной опорой в деятельности Комиссии [10. С. 76]. По некоторым оценкам, 4/5 всех европейских директив выходят из офисов лоббистских организаций [18. С. 17-18]. При этом 67% сотрудников ЕК сами инициировали контакты с ними [7. С. 8].

Участие в работах данных групп является одним из наиболее институционализированных каналов лоббирования [1. С. 9].

Сочетание условий, когда лоббисты чувствуют заинтересованность в участии в процессах, происходящих в Брюсселе, а институты ЕС это поощряют, привело к тому, что в настоящий момент в Брюсселе около 16 500 лоббистов, действующих преимущественно на постоянной основе [12. С.20], штаб-квартиры и офисы которых занимают престижный район Леопольд [8]. Суммарный бюджет лоббистов предположительно составляет 60-90 миллиардов евро в год [19. С. 165].

Среди лоббистов представлены различные сегменты общества, среди них [9. С. 4]:

- 70% представители из бизнеса;
- 20% представители регионов, городов и международных организаций;
- 10% некоммерческие организации.

В целом они являются сотрудниками около 3 000 групп давления, работающих в Брюсселе.

Если провести более тщательный анализ, то структура будет выглядеть примерно следующим образом [11. С. 20]:

- Союзы промышленников и предпринимателей Европейского Союза и государств-членов (представляют различные сектора экономики: табак, сельское хозяйство, машиностроение и т.д.) – около 5 000 сотрудников;
- Отдельные компании, имеющие собственные офисы в Брюсселе – около 2 000 сотрудников;
- Адвокатские бюро, включающие юристов, специализирующихся на праве ЕС – около 2 500 сотрудников;
- Консалтинговые агентства, занимающиеся вопросами взаимоотношений со структурами ЕС (в основном занимаются представлением интересов компаний, союзов промышленников и предпринимателей и некоммерческих организаций) – всего около 1 300 сотрудников;
- Европейские профсоюзы – около 100 сотрудников;
- Представители регионов и городов – около 1 500 сотрудников;
- Некоммерческие организации, работающие в сфере охраны окружающей среды, культуры, защиты людей с ограниченными возможностями и представляющие организации защиты прав потребителей – около 4 000 сотрудников;
- Исследовательские центры – около 300 сотрудников.

Тем не менее, данные цифры являются приблизительными, так как не учитывают некоторых данных. Например, не берутся в расчет сотрудники лоббистских компаний, работающих в сфере представления интересов в Брюсселе, но постоянно находящихся на территории государств-членов, резидентами которых являются. Если учесть данных лиц, то по оценкам некоторых ученых, количество лоббистов, работающих не на постоянной основе в Брюсселе, достигает 100 000 человек, а это в среднем около 4 000 человек в каждом государстве-члене [11. С. 20-22].

В настоящее время, основной целью лоббистов в Брюсселе являются Европей-

ская Комиссия и Европейский Парламент. Это объясняется объемом полномочий, который принадлежит этим двум органам. А также тем, что только в этих двух институтах лоббирование в настоящий момент узаконено.

Если взять в качестве примера Европейскую Комиссию, то основной целью лоббистов здесь являются различные генеральные комиссариаты, занимающиеся деятельностью в конкретной области. В зависимости от сферы деятельности, комиссариаты привлекают представителей различных групп, а также разнится количество лоббистов, представляющих свои интересы. Можно привести следующие цифры, касающиеся некоторых комиссариатов [6. С. 346-365]:

Таблица 1.
Лоббисты в генеральных комиссариатах ЕК

Название комиссариата	Количество групп давления
По сельскому хозяйству	100
По вопросам конкуренции	39
По развитию	51
По экономическим и социальным вопросам	44
По образованию и культуре	120
По трудоустройству и социальным вопросам	106
По энергетике и транспорту	110
По расширению	52
По предпринимательству	221
По окружающей среде	132
Гуманитарный (Управление гуманитарными проектами Европейского Союза)	13
По внешним отношениям	32
По рыбному промыслу	10
По информационному обществу	53
По внутреннему рынку	105
По делам правосудия и внутренним делам	76
По региональной политике	24
По исследованиям	63
По здоровью и защите потребителя	148
По налогообложению и таможенному союзу	28
По торговле	64

Контакты с представителями европейских институтов осуществляются при помощи следующих средств:

1. Знакомств. Брюссель – это «маленькая деревня», где в сфере представления

интересов люди неплохо друг друга знают, соответственно налаженные связи помогают. При этом, важным является понятие деловой репутации, благодаря чему система довольно успешно работает. Безусловно, необходимо учитывать, что для того, чтобы иметь эти самые связи, их в первую очередь необходимо приобрести, чему способствует относительная открытость Европейских Институтов и их сотрудников;

2. Сбора и обработки информации. Осуществляется за счет постоянного отслеживания происходящих событий в Брюсселе и в других странах ЕС;

3. Выражения своей позиции. Позиция лоббиста раскрывается в ходе бесед с журналистами и при помощи других возможностей СМИ, подготовки всевозможных документов, организации круглых столов, семинаров и т.п.

Если данные правила выразить формулой, то существует так называемый закон трёх R «the right argument, to the right person, at the right moment» (правильный аргумент, правильному человеку, в подходящий момент).

Важным отличием ЕС и США заключается в том, что европейское законодательство открывает широкий простор и для иностранных лоббистов. Это объясняется отсутствием положений, ограничивающих представительство в ЕС лоббистских организаций, не только являющихся резидентами потенциальных членов Союза, но пока не вступивших в него, но также в силу объективных географических причин не имеющих возможности на это претендовать (страны Латинской Америки, США, Канада, страны Азии и другие). Следовательно, ЕС привлекает лоббистов со всего мира, желающих отстаивать свои интересы в Единой Европе.

Лоббисты в большинстве своём оказывают влияние на сотрудников Европейской Комиссии, работающих на более низких уровнях. Это объясняется тем, что данные сотрудники осуществляют непосредственно разработку различных документов, в то время как сотрудники с более высоким положением выполняют координационные функции, а следовательно, только задают направление, но меньше вникают в детали. При этом, учитывая их статус, доступ к ним со стороны лоббистов более затруднен, чем к большинству служащих Европейской Комиссии [7. С. 25].

Также в процессе осуществления контактов учитываются личностные критерии

лоббируемого, такие как национальность, политическая принадлежность и личное знакомство [7. С. 52].

Можно сказать, что данная сфера успела сильно сформироваться за последние десятилетия и представляет собой отлаженный механизм законотворчества. Например, Норвегия, являющаяся европейской страной, но не входящая в ЕС, население которой примерно равняется 5 миллионам жителей, представлена 45 организациями. Польша, являющаяся новым членом Союза, но благодаря высокой численности населения, имеющая значительное представительство в институтах ЕС и самое большое влияние из всех новых членов, представлена 68 организациями. США имеют 136 организаций, воздействующих на решения, принимаемые в Брюсселе, а Германия 709 [22]. И это только официальные цифры.

В Брюсселе в качестве лоббистов зарегистрированы также лоббисты из России и некоторых других стран СНГ. Российские компании представляют в первую очередь энергетический сектор экономики. Также существует ряд компаний, не являющихся резидентами РФ, но имеющих свои представительства на территории РФ. Подобным примером является норвежская компания Bellona, осуществляющая деятельность в области охраны окружающей среды и также зарегистрированная в качестве лоббиста.

При этом некоторые компании не регистрируются. Например, ОАО «Газпром» напрямую не зарегистрирован в качестве лоббиста ни в Европейском Парламенте, ни в Европейской Комиссии, но продвигает свои интересы через агентство G+ Europe [23].

В то же самое время, количество российских организаций в Брюсселе крайне мало и явно недостаточно для отстаивания наших интересов. При этом необходимо отметить отрицательную динамику, заключающуюся в том, что их количество не увеличивается, а уменьшается и на данный момент насчитывает всего 4 организации, хотя в 2012 году их насчитывалось 5. Штат данных компаний состоит из нескольких человек, которым нужно конкурировать с огромными корпорациями.

Во время интервью, взятого мной у представителей РАО «ЕЭС России» - стратегической российской компании, недавно зарегистрировавшейся в качестве лоббиста при институтах ЕС, они рассказали о своем опыте в данной области. В частности, о

взаимоотношениях с евробюрократами из различных стран.

К сожалению, к России существует довольно предвзятое отношение представителей некоторых стран, оно проявляется как на бытовом уровне, так и на общегосударственном. В первую очередь, речь идет о тех, кто представляет интересы стран восточной и центральной Европы, таких как Польша, Чехия, прибалтийские страны. Для них словосочетание «российская компания» срабатывает как лакмусовая бумажка и вопросы, обсуждаемые при их участии, с представителями России, приобретают ярко выраженный политический и личностный подтекст. Если взять государства западной Европы, то несмотря на отсутствие личных негативных эмоций, стереотипы времён холодной войны продолжают действовать.

Если рассматривать вопрос влияния представителей компаний, то их позиция более нейтральна, с одной стороны, т.к. данные компании зачастую представлены и на территории РФ, являющейся очень важным рынком сбыта товаров и услуг. Но это только с одной стороны, а, с другой стороны, целью коммерческой деятельности является извлечение прибыли, а, следовательно, их важной задачей является недопущение распространения российского экономического присутствия, а, следовательно, конкуренции, на территорию единой Европы.

Всё это приводит к тому, что количество подобных субъектов и степень их влияния несравненно сильнее того, что может противопоставить Россия. Именно это, отчасти, объясняет слабое влияние России в ЕС и ее негативный имидж. И, как следствие, описанные мною выше проблемы, в совокупности с усилением роли ЕС как в государствах-членах, так и во всём мире, объясняет некоторые неудачи российской внешней политики в экономике и других сферах. Однако необходимо отметить, что изменение данной ситуации в лучшую сторону возможно и является выполнимой задачей.

В качестве положительного примера можно привести деятельность Юрия Лаврова, являющегося одним из руководителей ЛУКОЙЛ-Бельгия и занимающегося контактами с институтами ЕС. На данный момент, ЛУКОЙЛ является единственной российской компанией, эффективно напрямую продвигающей свои интересы в Единой Европе. Это можно понять не только изучив определённые материалы, но и

просто проехав по Европе и обратив внимание на обилие заправочных станций со знакомым отечественным логотипом.

Приоритетными направлениями развития связей для компании «ЛУКОЙЛ» являются [4]:

- сохранение высокого имиджа компании;
- обеспечение должной транспарентности деятельности компании;
- мониторинг законодательного процесса в области ТЭК;
- анализ политики конкуренции на рынках ЕС;
- заблаговременное выявление экологических требований к нефтегазовому бизнесу.

Само лоббирование осуществляется различными способами:

В первую очередь это участие во всевозможных форумах и программах, комитетах, что включает в себя и постоянные контакты с Межпарламентским комитетом сотрудничества ЕС – Россия, который «ЛУКОЙЛ» «стремится своевременно и объективно информировать о своей текущей деятельности и её перспективах, инновациях в области производства и технологий, обеспечении экологической безопасности, социальной ответственности» [4]. И организации посещений депутатами Европарламента объектов компании, как, например, нефтяную платформу компании в Каспийском море.

Также это ответные визиты в Брюссель руководства «ЛУКОЙЛа», традиционно включающие в свой график посещение

Европейского парламента и встречи с профильными комиссарами Европейской комиссии, отвечающими за вопросы энергетики, экологии, торговли и конкуренции.

На экспертном уровне сотрудничество с Еврокомиссией осуществляется путём участия компании в трёх тематических группах, работающих в рамках Энергетического диалога ЕС - Россия. И многие другие.

Сотрудничество «ЛУКОЙЛа» с Европейским Союзом включает не только узкопрофессиональную тематику. Так, в апреле 2010 года в Европарламенте прошёл Первый европейский русский молодёжный форум, на котором был представлен опыт работы компании с молодёжью. «ЛУКОЙЛ Бельгия» регулярно получает приглашения от ведущих бельгийских университетов, готовящих специалистов для структур ЕС и транснационального бизнеса выступить по энергетической тематике. Такие выступления позволяют вести лоббирование на ранних стадиях, знакомя студентов и аспирантов со стратегией деятельности «ЛУКОЙЛа» в России и за рубежом, особенностями ведения нефтяного бизнеса в странах Евросоюза.

Развитие представительства российских компаний и некоммерческих организаций при институтах Европейского Союза является важной задачей, в связи с тем, что предоставит дополнительный механизм отстаивания интересов в экономической и других сферах. Учитывая размеры торгового оборота с Союзом, а также слабую представленность России в Брюсселе, данная сфера является крайне перспективной.

Литература:

1. Боров А.В. Регулирование корпоративного лоббизма в Евросоюзе. Хроники компромиссов по поддержанию полупрозрачности // Информационно - аналитическое издание «Советник президента». Март 2008.
2. Ильин Н.Ю. Основы права Европейского Союза. М., 2008.
3. Кашкин С.Ю. Право Европейского Союза. М., 2011.
4. Лавров Ю. «ЛУКОЙЛ» активно развивает деловые связи с институтами ЕС и европейским бизнес-сообществом // Нефть России. № 9. Сентябрь 2011.
5. Balme R., Chabanet D. European governance and democracy: power and protest in the EU // Lanham, Maryland. 2008.
6. Broscheid A., Coen D. Lobbying Activity and Fora Creation in the EU: Empirically Exploring the Nature of the Policy Good // Journal of European Public Policy. 14. №. 3. 2007.
7. Cohen D., Richardson J. Lobbying the European Union: Institutions, Actors and Issues // New York. 2009.
8. Corporate Europe Observatory (CEO), «Brussels the EU quarter». Amsterdam, 2005.
9. Dragoeva G. INFLUENCE ET ETHIQUE DU LOBBYING COMMUNAUTAIRE // Memoire de Master 2 Entreprise et Droit de l'Union Europeenne. 2008-2009.
10. Eade D., Burley H., Dinan W., Haar K., Hoedeman O., Wesselius E. Bursting the Brussels Bubble // published by the Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation in the EU (ALTER-EU), Brussels, 2010.

11. Guéguen D. Lobbying Européen // Brussels, 2007.
12. Guéguen D. Lobbying Européen // Brussels, 2008.
13. Green-Cowles M. The Rise of the European Multinational // International Economic Insights, July/August 1993.
14. Häuser H. European Union Lobbying Post-Lisbon: An Economic Analysis // BERKELEY JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW, Vol. 29:2. 2011.
15. Jong E., Herweijer M. European influence on Dutch legislation in the past 30 years // paper prepared for the NOPSA conference 2005, 11-13 August 2005, Reykjavik, Iceland;
16. Kafsack H. EU macht weniger Gesetze als angenommen // Frankfurter Allgemeine Zeitung, 3 September 2009.
17. Kurchevskaia U. Lobbying in the European Union // Journal of the Polish Institute of International Affairs. Volume 2. № 3 (4). 2002.
18. Lecherbonnier B. Les lobbies à l'assaut de l'Europe // Paris, 2007.
19. Minder R. The lobbyists that have taken Brussels by storm // Financial Times, 19 January 2006; Der Spiegel of 13 November 2006.
20. Sandholtz W, Zysman J. 1992: Recasting the European bargain // World Politics, 42, 1989.
21. European Commission, SEC (92) 2272 final, An Open and Structured Dialogue between the Commission and Special interest groups.
22. <http://ec.europa.eu/transparencyregister/>
23. <http://www.gpluseurope.com/home>

THE RUSSIAN LEGAL LOBBY IN THE EUROPEAN UNION

Development of the Russian lobby in the EU institutions is an extremely important task of our foreign policy, due to the fact that the Russian Federation is currently very poorly represented in the EU institutions. The lack of established relationships at this level combined with high competitiveness in the international arena and the strong positions of certain countries and

corporations in Brussels, is a serious negative factor for the Russian economy and foreign policy.

Denis Dobrosmyslov,
Research Student, European Law
Department., MGIMO (University) under the
MFA of Russia.

Ключевые слова:

лоббирование, демократический механизм, Российская Федерация, Европейский союз, Европейская комиссия, экспертные группы, транспарентность.

Keywords:

lobbying, democratic mechanism, the Russian Federation, the European Union, European Commission, expert groups, transparency.

References:

1. Borev A.V. 2008. Regulirovanie korporativnogo lobbizma v Evrope. Hroniki kompromissov po podderzhanii poluprozhchnosti [Regulation of the corporate lobbying in the EU. Chronicles of compromises for keeping the translucency] // Information - Analytical Edition «presidential adviser», March 2008.
2. Il'in N.U. Osnovy prava Evropejskogo Soyuz [Framework for the law of the European Union] Moscow, 2008.
3. Kashkin S.U. Pravo Evropejskogo Soyuz [Law of the European Union]. Moscow, 2011.
4. Lavrov Y. «LUKOIL» aktivno razvivaet delovye svyazi s institutami ES i evropeiskim biznes-soobshestvom [«LUKOIL» actively developing business ties with the EU institutions and the European business community] // Oil of Russia. № 9. 2011.
5. Balme R., Chabanet D. European governance and democracy: power and protest in the EU // Lanham, Maryland, 2008.
6. Broscheid A., Coen D. Lobbying Activity and Fora Creation in the EU: Empirically Exploring the Nature of the Policy Good // Journal of European Public Policy, 14, no. 3, 2007.
7. Cohen D., Richardson J. Lobbying the European Union: Institutions, Actors and Issues // New York, 2009.
8. Corporate Europe Observatory (CEO), «Brussels the EU quarter», Amsterdam, 2005.
9. Dragoeva G. IINFLUENCE ET ETHIQUE DU LOBBYING COMMUNAUTAIRE // Memoire de Master 2 Entreprise et Droit de l'Union Europeenne. 2008-2009.
10. Eade D., Burley H., Dinan W., Haar K., Hoedeman O., Wesselius E. Bursting the Brussels Bubble // published by the Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation in the EU (ALTER-EU), Brussels, 2010.

11. Guéguen D. Lobbying Européen // Brussels, 2007.
12. Guéguen D. Lobbying Européen // Brussels, 2008.
13. Green-Cowles M. The Rise of the European Multinational // International Economic Insights, July/August 1993.
14. Häuser H. European Union Lobbying Post-Lisbon: An Economic Analysis // BERKELEY JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW, Vol. 29:2, 2011.
15. Jong E., Herweijer M. European influence on Dutch legislation in the past 30 years // paper prepared for the NOPSAs conference 2005, 11-13 August 2005, Reykjavik, Iceland.
16. Kafsack H. EU macht weniger Gesetze als angenommen // Frankfurter Allgemeine Zeitung, 3 September 2009.
17. Kurchevskaya U. Lobbying in the European Union // Journal of the Polish Institute of International Affairs, Volume 2. № 3 (4), 2002.
18. Lecherbonnier B. Les lobbies à l'assaut de l'Europe // Paris, 2007.
19. Minder R. The lobbyists that have taken Brussels by storm // Financial Times, 19 January 2006; Der Spiegel of 13 November 2006.
20. Sandholtz W, Zysman J. 1992: Recasting the European bargain // World Politics, 42, 1989.
21. European Commission, SEC (92) 2272 final, An Open and Structured Dialogue between the Commission and Special interest groups.
22. <http://ec.europa.eu/transparencyregister/>
23. <http://www.gpluseurope.com/home>