

На правах рукописи

Королев Евгений Александрович

**Взаимодействие бизнеса и власти на примере
политических институтов Европейского Союза**

Специальность 23.00.02 – Политические институты, этнополитическая
конфликтология, национальные и политические процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Москва - 2009

Работа выполнена на кафедре теории и практики взаимодействия бизнеса и власти Государственного университета - Высшей школы экономики

Научный руководитель: Доктор экономических наук, профессор
Шохин Александр Николаевич

Официальные оппоненты: Доктор политических наук, доцент
Туровский Ростислав Феликсович

Кандидат исторических наук
Егоров Валерий Кузьмич

Ведущая организация Московский государственный университет
им. М.В.Ломоносова, философский факультет

Защита состоится 3 марта 2009 года в 15.00 на заседании диссертационного совета Д 212.048.08 в Государственном университете – Высшей школе экономики по адресу: 101990, Москва, ул. Мясницкая, д. 20, ауд. 309.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Государственного университета – Высшей школы экономики.

Автореферат разослан « » января 2009 года.

Ученый секретарь диссертационного совета
доктор исторических наук,
профессор

И.Б. Орлов

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Проблема взаимодействия бизнеса и власти охватывает не только вопросы лоббистской деятельности бизнеса, но и деятельности властей по выстраиванию отношений с бизнесом в своих интересах. Если лоббистская деятельность бизнеса подразумевает одностороннее влияние на власть, то взаимодействие является двусторонним процессом влияния бизнеса и власти друг на друга, в силу чего его изучение носит более разносторонний характер. Кроме того, изучение взаимодействия бизнеса и власти позволяет оценить разнообразные формы их сотрудничества с точки зрения продуктивности.

Актуальность исследования обусловлена тем, что в России отсутствует устойчивая система цивилизованных развитых взаимоотношений бизнеса и власти. Поэтому изучение европейского опыта функционирования такой системы позволит выявить эффективные механизмы взаимодействия бизнеса и власти, которые могут быть использованы в российской политической практике. Исследование процесса взаимодействия бизнеса и власти на примере общеевропейских и национальных институтов власти Европейского Союза (ЕС) позволяет проанализировать механизмы взаимодействия на разных уровнях. Это дает возможность выделить как универсальные эффективные технологии взаимодействия, так и технологии взаимодействия, эффективные только в условиях определенной политико-правовой и социально-экономической среды. На этом основании могут быть усовершенствованы механизмы взаимодействия бизнеса и власти в России.

Изучение опыта взаимодействия бизнеса и власти на общеевропейском уровне позволяет получить знания о том, какие механизмы оказываются действенными в среде активного взаимодействия с сильной конкуренцией различных интересов. Такая среда содействует и возникновению множества эффективных универсальных технологий. В исследовании на основе сравнительного анализа изучается также взаимодействие бизнеса и институтов власти в Германии, Франции и Великобритании, которые являются наиболее развитыми и влиятельными государствами-членами ЕС. Кроме того, в

компаративистский анализ включена и Австрия, как государство с наиболее выраженной корпоративистской системой. Национальные власти определяют общеевропейскую концептуальную политику через Европейский Совет, а через Совет Министров они участвуют в разработке и принятии решений ЕС.

Актуальность исследования обусловлена и тем, что в перспективе развивающемуся российскому бизнесу потребуется активная защита его интересов, которые будут связаны с развитием зарубежных инвестиционных проектов и получением доступа к новым зарубежным рынкам. В связи с этим особую актуальность приобретает знание специфики и технологий взаимодействия бизнеса и власти на общеевропейском и национальном уровнях ЕС, объединившем 27 государств Европы и занимающем лидирующее экономическое положение в мире. Представители российского бизнеса должны знать точки доступа для лоббирования в усложненной многоуровневой системе принятия решений, они должны овладеть эффективными технологиями европейского лоббирования и его ориентационными установками.

Степень научной разработанности проблемы. Отдельные попытки понять и дать характеристику некоторым элементам взаимосвязи институтов власти с предпринимательскими структурами присутствуют в работах известных основоположников теории предпринимательства Г. Боуэна, М. Вебера, Р. Кантильона, Х. Ламперта, А. Маршалла, Г. Минза, А. Смита, Дж. Стиглица, Ж.-Б. Сэя, М. Фридмена, Н. Чемберлена, О. Шпенглера, Й. Шумпетера и др.

Исследования, заложившие более глубокие основы в изучении взаимодействия бизнеса и власти, были проведены зарубежными учеными, которые занимались анализом воздействия представителей интересов бизнеса на политический процесс в США, Великобритании, Италии и Франции. Для современного понимания диалектики взаимодействия политики и бизнеса наиболее значимыми явились концепции, изложенные в работах А. Бентли, Г. Трумена, Ф. Шмиттера, М. Олсона и др.¹

Различные аспекты взаимодействия бизнеса и власти в ЕС были исследованы в работах, посвященных общим вопросам европейского

¹ Bentley A. The process of Government. A study of social pressures. Cambridge, 1967.; Olson M. The Logic of Collective Action. Public goods and the theory of groups. Cambridge, 1965.; Schmitter Ph. Still the Century of Corporatism. // Review of Politics. 1974. №36 (1).; Truman D. The Governmental Process. Public interests and public opinion. NY, Knopf, 1951.

лоббирования, анализу влиятельности различных акторов лоббирования, отраслевому лоббизму, деятельности европейских федераций бизнеса и регулированию лоббистской деятельности. Проблемы европейского лоббирования изучаются в работах Р. ван Шенделена и К. Волл. В частности, Р. ван Шенделен исследовал коммуникации между различными представителями интересов и европейскими властями, согласованность действий лоббирующих акторов на национальном и общеевропейском уровне и проблему европейской демократии в условиях доминирующего влияния представителей интересов¹. К. Волл провела сравнительный анализ американского и европейского лоббирования, изучив интенсивность увеличения представительства интересов в США и ЕС².

Анализу влияния различных лоббирующих акторов в ЕС посвящены работы П. Бернхагена, П. Боуэна, А. Брошайда, Н. Митчелла, Д. Коэна, Х.Д. Крисмански и др. П. Бернхаген и Н. Митчелл исследовали связь между размерами корпораций и их лоббистским влиянием³, а П. Боуэн провел анализ лоббистского влияния различных представителей бизнеса на основе экспертных оценок⁴. А. Брошайд рассмотрел преимущества старых лоббирующих акторов в ЕС и обратил внимание на увеличение издержек европейского лоббирования⁵. Д. Коэн сопоставил лоббистскую активность корпораций на национальном и общеевропейском уровне⁶. В свою очередь, Х.Д. Крисмански исследовал отношения между властной, деловой и научной элитами и указал на привилегированный доступ крупного бизнеса к институтам европейской власти⁷.

Лоббирование отраслевых интересов бизнеса в ЕС анализировали К. Волл, А. Коусон и И. Михалович. К примеру, К. Волл исследовала различия в европейском лоббировании сельскохозяйственной, текстильной, финансовой и

¹ Schendelen R. van. Machiavelli in Brussels: The Art of Lobbying the EU. Amsterdam University Press. Amsterdam, 2002.

² Woll C. Lobbying in Brussels: Amerikanische Verhältnisse? Max-Planck-Institut fuer Gesellschaftsforschung. Koeln, 2004.

³ Bernhagen P., Mitchell N. Global Corporations and Lobbying in the European Union. // University of Aberdeen. Department of Politics and International Relations. Aberdeen, 2006.

⁴ Bouwen P. Corporate Lobbying in the EU: Towards a Theory of Access. Working paper SPS 01/5. EUI. 2001.

⁵ Broscheid A., Coen D. Insider and Outsider Lobbying of the European Commission. An Informational Model of Forum Politics. // European Union Politics. 2003. Vol. 4 (2). P. 165–189.

⁶ Coen D. The European Business Interest and the Nation State: Large-firm Lobbying in the European Union and Member States. Cambridge University Press. 1998.

⁷ Krysmanski H.J. Wem gehört die EU? Berlin und Brüssel, 2006.

телекоммуникационной отраслей¹. А. Коусон проанализировал лоббирование телекоммуникационного бизнеса², а И. Михалович - лоббирование транспортной отрасли и отрасли высоких технологий³.

Исследования, посвященные деятельности влиятельных европейских федераций бизнеса, проведены К. Деквиртом, М.Г. Коулсом, М. Преннером, Г.Т. Стоуллом и Х.М. Цоллером. В основном данные исследования (Г.Т. Стоулла, М.Г. Коулса и Х.М. Цоллера) концентрируются на изучении деятельности Трансатлантического Бизнес-Диалога, который занимается активным лоббированием либерализации американо-европейских торговых отношений⁴. Деятельности Европейского Круглого Стола Промышленников посвящено исследование М. Преннера⁵. Негативные последствия доминирующего влияния европейских торговых федераций проанализированы в работе К. Деквирта, указавшего на негативные социальные последствия такого влияния и возрастающую монополизацию в европейском бизнесе⁶.

Вопросы регулирования лоббистской деятельности в ЕС исследованы М. Бидерманом, Л. Боше, И. Весселиусом, О. Де Шуттером, В. Декмином, В. Леманном, И. Томсоном и О. Хедеманом. Процесс легитимизации европейского лоббирования рассматривали О. Де Шуттер, В. Декмин, И. Томсон и М. Бидерман⁷. В своем исследовании О. Хедеман и И. Весселиус указали на необходимость более жесткого регулирования лоббистской деятельности, чтобы ограничить лоббистское влияние бизнеса⁸. Усовершенствование регулирования лоббистской деятельности в ЕС и практика регулирования лоббистской

¹ Woll C. Trade Policy Lobbying in the European Union: Who Captures Whom? MPI fuer Gesellschaftsforschung. Koeln, 2006.

² Cawson A. Public Policies and Private Interests: the role of business interests in determining Europe's future television system. Greenwood, 1995.

³ Michalowitz I. Governing and lobbying the EU: Examples from the IT and transport sectors. European Doctoral College, Strasbourg, 2002.

⁴ Stoll G.T. A Look Behind the Curtains of Transatlantic Trade Disputes: US Lobbying in Brussels versus European Lobbying in Washington DC. Universite Robert Schuman. Brussels, 1999; Cowles M. G. Private Firms and US-EU Policymaking: The Transatlantic Business Dialogue. Manchester University Press, 1999; Zoller H. M. Dialogue as global issue management. Legitimizing Corporate Influence in the Transatlantic Business Dialogue. // Management Communication Quarterly. 11.2004. Vol. 18, No. 2. P. 204-240.

⁵ Prenner M. ERT – European Round Table of Industrialists, Neoliberaler Think Tank der EU? Institut fuer Politikwissenschaft. Universitaet Wien, 2004.

⁶ Deckwirth C. The EU Corporate Trade Agenda: The role and the interests of corporations and their lobby groups in Trade Policy-Making in the European Union. Seattle to Brussels Network. Brussels, 2005.

⁷ De Schutter O. Governance in the EU. European Commission. Brussels, 2001; Deckmyn V., Thomson I. Openness and Transparency in the EU. EIPA. Maastricht, 1998; Biedermann M. Braucht die EU Lobbying-Gesetze? // Europainstitut der Universitaet Basel, 2005.

⁸ Hoedeman O., Wesselius E. EU Lobbying: A Booming Business. // GUE/NGL. Berlin und Bruessel, 2006.

деятельности в государствах-членах проанализированы в исследовании В. Леманна и Л. Боше¹.

В отечественной политологии отдельные аспекты взаимодействия бизнеса и власти в ЕС рассмотрены в работах А.С. Автономова, А.Д. Берлина, А.Э. Бинецкого, А.П. Любимова, С.П. Перегудова, И.С. Семененко, Д.О. Торхова и др. В частности, исследования И.С. Семененко и Д.О. Торхова посвящены анализу деятельности групп интересов. И.С. Семененко изучила наднациональную практику согласования интересов между группами интересов на уровне ЕС, указав на увеличение разнообразия представленных в ЕС интересов и положительный опыт естественной сбалансированности этих интересов. Однако надо отметить, что в настоящее время количественный рост представительства разных интересов вынудил европейские власти ввести ограничительные барьеры, чтобы при принятии решений учитывать мнения наиболее представительных и важных групп различных интересов, не замедляя при этом и так достаточно длительный процесс принятия решений. И.С. Семененко также описала европейские региональные федерации бизнеса, добивающиеся от европейских властей отраслевых субсидий². В работе Д.О. Торхова изучены национальные особенности лоббирования групп интересов в немецком Бундестаге. В исследовании указывается на достоинства плюралистической модели представительства интересов в парламентских структурах Германии и России. В целом практика представительства интересов бизнеса в Германии представляется автору как пример корректности, прозрачности и сбалансированности. В исследовании также достаточно полно изучена сложившаяся культура участия различных объединений гражданского сектора в немецкой политике³.

Интерес к лоббистской деятельности бизнеса в ЕС прослеживается в отечественных работах А.С. Автономова, А.Д. Берлина, А.Э. Бинецкого, А.П. Любимова и С.П. Перегудова. Например, А.С. Автономовым сделан обзор нормативных документов, регулирующих поведение представителей власти в

¹ Lehmann W., Bosche L. Lobbying in the European Union: Current rules and practices. // Working Paper of Directorate-General for Research. AFCO 104 EN. European Parliament. Luxembourg, 2003.

² Семененко И.С. Группы интересов на Западе и в России: Концепции и практика. М. 2001.

³ Торхов Д.О. Деятельность групп интересов и лоббизм в парламенте: На опыте Государственной Думы ФС РФ и Немецкого Бундестага. Автореф. дис. канд. наук: 23.00.02. М.: МГУ им. М.В. Ломоносова, 2001.

Германии, Франции и Великобритании при лоббировании деловых интересов¹. А.Э. Бинецкий² и А.Д. Берлин³ проанализировали зарубежный корпоративный лоббизм с точки зрения его теоретического функционирования. В исследовании А.П. Любимова рассмотрены нормативные акты, относящиеся к лоббистской деятельности в Германии, и прописаны неформальные этические нормы, действующие при лоббировании в Европе⁴. С.П. Перегудов привел краткое описание институтов власти ЕС и наиболее влиятельных европейских федераций бизнеса, указал на потребность европейских институтов власти во внешней экспертизе и подчеркнул преимущественную роль крупного бизнеса, оказывающего влияние на европейские власти в своих интересах⁵.

Тем не менее, несмотря на обилие работ по теме исследования, для большинства из них очевиден уклон в сторону изучения механизмов лоббирования, тогда как более широкий и многообразный процесс взаимодействия власти и бизнеса занимает второстепенное место. Кроме того, для работ зарубежных и отечественных специалистов характерна недостаточная изученность первоначального эмпирического материала, включающего современные нормы регулирования и сведения о практике взаимодействия власти с группами интересов бизнеса.

Целью диссертационного исследования является выявление эффективных механизмов взаимодействия бизнеса и власти в Европейском Союзе, понимание которых поможет представителям отечественного бизнеса в защите их европейских интересов. Исследование также нацелено на обнаружение эффективных механизмов взаимодействия, которые могут быть использованы в российской политической практике.

Достижение обозначенной цели предполагает решение следующих задач:

- изучить существующие легальные способы доступа бизнеса к институтам власти;

¹ Автономов А.С. Азбука лоббирования. М.: Права человека, 2004.

² Бинецкий А.Э. Лоббизм в современном мире. М.: ТЕИС. 2004.

³ Берлин Д.Б. Корпоративный лоббизм: Теория и практика. М.: Изд. дом Международного университета в Москве, 2005.

⁴ Любимов А.П. Правовые институты демократии России и стран Европы: выборы, лоббизм и парламентаризм. М.: Институт Европы РАН, 1999.

⁵ Перегудов С.П. Крупная корпорация как субъект публичной политики. М.: Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2006.

- исследовать практику взаимодействия бизнеса и власти и выявить эффективные стратегии лоббирования бизнеса;
- проанализировать участие бизнеса в разработке и проведении политики властей;
- раскрыть механизмы, способствующие эффективности взаимодействия бизнеса и власти;
- предложить рекомендации по рационализации и усовершенствованию механизмов взаимодействия бизнеса и власти в России;

Объектом исследования выступают существующие отношения между представителями бизнес-сообщества (корпорациями, национальными ассоциациями бизнеса, европейскими федерациями бизнеса) и политическими институтами Европейского Союза.

Предметом исследования являются принципы и методы взаимодействия бизнеса и власти.

Методология исследования. В данном исследовании взаимодействие бизнеса и власти было охарактеризовано при помощи политологических моделей корпоративизма, плюрализма и политических сетей, служащих для описания взаимодействия государства с группами интересов. Корпоративистская модель (А. Косон, Дж. Лембрух, Ф. Шмиттер) предусматривает ограниченное число союзов, которые обладают монопольным правом на представительство в своей сфере и имеют иерархическую структуру. Членство в этих союзах часто стимулируется со стороны властей. Совместно с властями они принимают участие в разработке и проведении государственной политики. В плюралистической модели (Р. Даль, Й. Шумпетер) имеется неограниченное число союзов, свободно конкурирующих между собой (в т.ч. за влияние на власть), отсутствует государственный контроль, а формирование их позиций происходит автономно. Если корпоративистская система ориентирована на выработку общего консенсуса между акторами, то плюралистическая - на реализацию воли большинства акторов. Модель политической сети (Р. Айзинг, Т. Берцель, Б. Колер-Кох) подразумевают наличие горизонтальных союзнических отношений между представителями власти и внешними акторами, которые для достижения общих целей взаимодействуют между собой на основе ресурсной

зависимости. Именно данная модель модифицирует понимание властно-центрированной политики в направлении политики взаимной ответственности и обязательств.

В данном исследовании использовались различные методы политического анализа. При рассмотрении характера и особенностей взаимодействия бизнеса и власти на национальном и общеевропейском уровне применялись институциональный и структурно-функциональный анализ. Были исследованы функциональное устройство и сфера компетенции институтов власти, возможности доступа к ним представителей интересов бизнеса, их индивидуальное и общее взаимодействие с бизнесом. Анализировались мотивация властей при взаимодействии с бизнесом, эффективные лоббистские стратегии бизнеса, участие бизнеса в разработке и проведении политики.

Для заимствования опыта продуктивного сотрудничества бизнеса и власти использовались эмпирические методы, включающие изучение информации о существующей практике взаимодействия с бизнесом и анализ нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность институтов власти. При исследовании взаимодействия бизнеса и национальных институтов власти применялся компаративистский анализ возможностей представительства интересов бизнеса во властных структурах, сравнительный анализ формальных и неформальных механизмов взаимодействия бизнеса и власти, качества сотрудничества между деловой и политической элитами.

Научная новизна.

- В работе был впервые исследован специфический для взаимодействия бизнеса и власти в Европейском Союзе феномен «экспертотократии».
- Комплексно изучены прикладные аспекты европейского лоббирования, выявлены эффективные стратегии в лоббировании интересов бизнеса.
- На основе институциональных моделей корпоративизма, плюрализма и политических сетей охарактеризовано взаимодействие политических институтов ЕС с группами интересов бизнеса как на национальном, так и на общеевропейском уровне. В отличие от других исследований, в данной работе изучено не только парламентское, но и правительственное взаимодействие с бизнесом в различных странах Европы.

- В исследовании проанализированы факторы, способствующие эффективности функционирования корпоративистских институтов (Европейского Экономического и Социального Комитета, французского Экономического и Социального Совета, австрийского социального партнерства). Установлены критерии эффективности корпоративистского института, помогающего властям проводить гармоничную социально-экономическую политику.

Основные положения, выносимые на защиту:

- Союзнические отношения бизнеса с европейскими властями и его экспертная активность привели к возникновению феномена «экспертократии», обозначающего институционализированную экспертную роль представителей интересов бизнеса при разработке политических решений. Представители бизнеса предоставляют европейским властям информацию и экспертные оценки, получить которые в удовлетворительном объеме и качестве из других источников невозможно. Тем самым «экспертократия» содействует большей легитимности и успешной реализации решений европейских властей.

- Эффективное лоббирование интересов бизнеса в ЕС основывается на долгосрочной стратегии экспертно-консультационного партнерства. Стратегии политического давления и угроз экономического характера, как правило, результативны только на национальном уровне для оказания влияния на позиции национальных правительств в Совете Министров. В каждой части сектора европейской политики количество конкурентоспособных групп интересов настолько велико, что эффективное лоббирование бизнеса возможно только при коалиционном действии всех заинтересованных сторон.

- Для взаимодействия групп интересов бизнеса с Европарламентом характерен плюрализм. Еврокомиссия на высшем руководящем уровне в большей степени склонна к корпоративизму, но на более низком техническом уровне наблюдается достаточно сильный плюрализм. Для взаимодействия с Советом Министров, состоящим из представителей национальных правительств, характерен корпоративизм, потому что в рассмотренных государствах-членах ЕС взаимодействие правительства с группами интересов бизнеса приближено к корпоративистской модели. В целом для взаимодействия бизнеса с

европейскими властями характерна модель политической сети, которая определяет практику устойчивых союзнических отношений. Крупный бизнес помогает властям ЕС в углублении европейской экономической интеграции, благодаря чему был создан единый европейский рынок.

- Эффективное функционирование корпоративистского института, с помощью которого бизнес может продуктивно взаимодействовать с властью, возможно только в системе с компромиссной политической культурой и ограниченным количеством акторов, т.е. при условии высокой монополизации представительства интересов. Отсутствие соответствующей среды в России будет препятствовать эффективному функционированию отечественного корпоративистского института, даже при наделении его высоким правовым статусом. В условиях, когда внимание власти к интересам бизнеса зависит от его принадлежности к клиентелистским структурам, корпоративистский институт не будет обладать значительным влиянием, даже при наличии в нем устойчивого компромисса. Фактически он будет служить только обозначению высокого представительского статуса входящих в него объединений.

Теоретическая значимость результатов. В исследовании рассматриваются современные очертания, динамика функционирования и возможности сочетания институциональных моделей корпоративизма, плюрализма и политических сетей. При помощи данных теоретических моделей, характеризующих взаимодействие власти с группами интересов, выявлен характер взаимодействия политических институтов ЕС с группами интересов бизнеса. Соответствие моделям установлено в результате анализа большого массива нового эмпирического материала, состоящего из публикаций ведущих западноевропейских СМИ, сведений, распространяемых институтами власти и группами интересов бизнеса, и аналитических докладов.

Практическая значимость результатов. Результаты проведенного исследования позволяют выявить ориентационные установки и наиболее эффективные лоббистские технологии, которые могут быть полезны отечественному бизнесу и необходимы для эффективной защиты его интересов в ЕС. На основе изучения положительного опыта взаимодействия бизнеса и власти в ЕС подготовлены рекомендации по совершенствованию механизмов

взаимодействия российской власти с отечественным бизнесом. Результаты проведенного исследования могут быть положены в основу рекомендаций по использованию продуктивных форм сотрудничества бизнеса и власти в процессе повышения квалификации и компетентности сотрудников GR-департаментов компаний, а также при информировании государственных служащих о положительном зарубежном опыте. Материалы, обобщенные в диссертационном исследовании, а также его основные положения и выводы могут быть использованы для преподавания курсов политологии, а также государственного и муниципального управления.

Апробация результатов исследования. Основные результаты исследования представлены в виде доклада на 15-й Международной научной конференции молодых ученых «Ломоносов – 2008» (апрель, 2008, МГУ им. Ломоносова), обсуждались на семинарах «Особенности взаимодействия бизнеса и власти в России» кафедры теории и практики взаимодействия бизнеса и власти ГУ-ВШЭ (2006-2007 гг.). По материалам диссертационного исследования в соавторстве издана монография. Основные теоретические и практические результаты диссертационного исследования отражены в 4-х работах общим объемом 9 печатных листа (личный вклад автора – 5 п.л.), в том числе две работы опубликованы в журнале, включенном в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, объединяющих девять параграфов, заключения и списка литературы, включающего 154 наименования.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обоснована актуальность темы диссертационного исследования, проанализирована степень ее изученности, определены цель, задачи, объект и предмет исследования, охарактеризована его методологическая база; выдвинуты положения, выносимые на защиту; показана научная новизна, теоретическая и практическая значимость диссертации.

В первой главе «Институциональные особенности взаимодействия бизнеса и власти в Европейском Союзе» исследуются специфика и механизмы представительства интересов бизнеса на союзном уровне и его экспертное взаимодействие с европейскими властями. *В первом параграфе «Особенности развития представительства интересов бизнеса в институтах Европейского Союза»* проанализированы возможности доступа представителей интересов бизнеса к европейским институтам власти и дана оценка эффективности европейского корпоративистского института (Европейского Экономического и Социального Комитета).

Наиболее значимым европейским институтом власти для представительства интересов бизнеса является Еврокомиссия, которая обладает исключительным правом законодательной инициативы. Представители интересов участвуют в работе экспертных консультативных комитетов Еврокомиссии, которые выполняют важную технократическую функцию по рационализации и деидеологизации проводимой европейской политики. Представительство интересов бизнеса в Совете Министров, которому принадлежит «право подписи» под законопроектами, носит косвенный характер и реализуется через позицию правительственных структур государств-членов ЕС. Для защиты своих интересов бизнес активно взаимодействует с чиновниками национальных министерств и с этой целью может оказывать влияние на национальном политическом уровне. Совет Министров склонен к защите интересов крупного национального бизнеса.

В Европарламенте, в котором совместно с Советом Министров корректируются и принимаются законопроекты Еврокомиссии, взаимодействие с бизнесом строится по плюралистической модели. Кроме активной

внутрипарламентской работы, европейский бизнес организует внепарламентские форумные объединения, в которых европарламентарии на систематической основе проводят консультации с представителями бизнеса. В работе форумных объединений принимают участие более одной трети европарламентариев. Плюралистический характер взаимодействия Европарламента с бизнесом объясняется, главным образом, тем, что европарламентарии фактически неподконтрольны своим европейским партиям и фракциям, они действуют как самостоятельные акторы. Отсутствие подконтрольности европарламентариев приводит к тому, что парламентская политика отражает широкий круг разнообразных интересов. Из всех институтов европейской власти Европарламент наиболее восприимчив к общественным интересам (профсоюзным, экологическим, потребительским), т.к. он специализируется в этой политической сфере и является единственным непосредственно избранным институтом ЕС, что определяет его внимание к «малым» вопросам. При формировании законодательства в Европарламенте представители интересов бизнеса вынуждены не только отстаивать свои позиции, но и проводить нейтрализацию влияния тех общественных интересов, которые могут нанести существенный вред их бизнесу. Данная ситуация свидетельствует о важности превентивного представительства интересов бизнеса в Европарламенте. Значительную роль в поддержке интересов бизнеса играет территориальное происхождение европарламентариев. Они, как правило, активно помогают бизнесу, который имеет значение для их региона или государства. Бизнес, в свою очередь, способен создавать территориальные парламентские коалиции защиты своих интересов.

Структурное представительство интересов бизнеса закреплено в Европейском Экономическом и Социальном Комитете (ЕЭСК), который является консультативным институтом власти ЕС и обладает официальными рекомендательными полномочиями. Он представляет заключения по законопроектным предложениям Еврокомиссии в социально-экономической сфере. Эти заключения обязательны для ознакомления во всех институтах европейской власти до утверждения соответствующих законопроектов. ЕЭСК является корпоративистским институтом, который был создан для

взаимодействия европейских властей с представителями социально-экономических групп. В комитет входят представители интересов бизнеса, профсоюзов, потребительских ассоциаций и других общественных объединений ЕС. Влияние ЕЭСК зависит от достижения внутреннего консенсуса между группами с противоположными интересами. Обостренная внутренняя конкуренция между группами приводит к потере влияния комитета. Как правило, институты европейской власти получают от ЕЭСК либо обзор различных точек зрения по конкретному вопросу, либо общую абстрактную рекомендацию. Поэтому роль ЕЭСК в качестве европейского корпоративистского института незначительна. У бизнеса остается много альтернативных возможностей эффективного влияния на принятие политических решений в ЕС.

Во втором параграфе «Специфика и механизмы представительства интересов бизнеса в Европейском Союзе» анализируется представительство интересов бизнеса через корпоративные представительства, национальные ассоциации, европейские федерации, агентства и юридические бюро.

Степень доступа к институтам европейской власти варьируется для различных компаний, наиболее высокую степень доступа иногда упрощенно обозначают как «инсайдерство», т.к. в данном случае у представителей бизнеса и власти возникают особые доверительные отношения. Существует две точки зрения по поводу того, каким образом компании обретают «инсайдерские» возможности. Согласно первой точке зрения, в условиях перегруженности политической системы ЕС представителями интересов инсайдерами стали компании, обладающие репутационными преимуществами¹. Согласно второй точке зрения, «инсайдерские» возможности зависят от плотной сети межличностных и межорганизационных связей, которые формируются в зависимости от постоянства и активности взаимодействия с властями². Кроме того, транснациональные общеевропейские компании имеют лучший доступ к Еврокомиссии, а лидирующие национальные компании имеют лучший доступ к Совету Министров.

¹ Coen D. The European Business Interest and the Nation State: Large-firm Lobbying in the European Union and Member States. // Journal of Public Policy. 01.1998. Vol. 18 (1). P. 78.

² Charrad K. Lobbying the European Union. Westfaelische Wilhelms-Universitaet Muenster, 2004. P. 14.

Национальные ассоциации бизнеса представлены на уровне ЕС как через множество национальных зонтичных ассоциаций бизнеса, так и через наиболее крупные отраслевые ассоциации. Они оказывают значительное влияние на формирование позиций европейских федераций и на представителей национальных правительств в Совете Министров. Согласованность действий между национальными ассоциациями и европейскими федерациями часто является труднодостижимой, но значительно повышает возможности для выполнения общих задач. Они могут дополнять друг друга в оказании влияния на институты европейской власти. Национальные ассоциации, получая доступ к важнейшим субъектам принятия решений через европейские федерации, могут защищать согласованные интересы всего европейского бизнеса во властных институтах своего государства и поддерживать контакты с отечественными европарламентариями и служащими Еврокомиссии.

Европейские федерации бизнеса за счет своей представительности обладают преимущественным влиянием на принятие решений в Еврокомиссии и Европарламенте. Часто они могут взаимодействовать с указанными институтами европейской власти не только в рамках публично объявленных консультаций, но и в режиме постоянного доверительного диалога. Еврокомиссия специально побуждала бизнес к созданию европейских федераций для того, чтобы упростить работу по учету позиций разрозненных и многочисленных групп интересов. В этом проявляется корпоративистская тенденция во взаимодействии Еврокомиссии с бизнесом. Увеличение представительства интересов бизнеса на уровне ЕС спровоцировало реорганизацию многих европейских федераций, которые стали объединяться с другими европейскими федерациями для повышения своего представительного статуса и получения более привилегированного доступа к европейским властям. Европейские федерации предоставляют Еврокомиссии и Европарламенту наиболее объективную оценку приемлемости тех или иных законодательных предложений для всего европейского бизнеса, а значит и для общего развития европейской экономики. Кроме того, представители европейских властей, работающие в условиях сильной конкуренции между представителями различных интересов, предпочитают взаимодействовать с крупнейшими объединениями интересов,

чтобы избежать подозрений в пристрастности. Крупные размеры европейских федераций, обусловленные многочисленностью их членов, приводят к частичной потере эффективности этих организаций. Организационные проблемы европейских федераций заключаются в излишней бюрократизации, в сложном и медленном механизме принятия решений, в недостаточно четкой артикуляции своих позиций при ответах на запросы представителей европейских властей. Внутри них скапливается множество противоречивых интересов. Только при установлении внутреннего единства интересов европейские федерации в реальности могут иметь значительное влияние.

Влияние юридических фирм, сопровождающих представительство интересов бизнеса в институтах европейской власти, может не ограничиваться их экспертными рекомендациями относительно правовых технических деталей. Некоторые юридические бюро способны на основе имеющихся у них связей и знания механизма принятия решений самостоятельно взаимодействовать с европейскими властями, эффективно защищая интересы бизнеса клиента. Привлечение агентств по внешним связям (public affairs) часто используется в ситуациях, когда бизнес участвует в противостоянии с неправительственными организациями и социальными движениями. Агентства по внешним связям привлекаются также в ситуациях, требующих от бизнеса проведения публичных мероприятий и работы со СМИ, т.е. при высокой политизации и общественной значимости каких-либо вопросов, затрагивающих интересы бизнеса.

В третьем параграфе «Экспертное взаимодействие как процесс легитимизации интересов бизнеса в Европейском Союзе» рассматривается участие бизнеса в экспертной поддержке разрабатываемых европейскими властями решений. В последние годы во властных институтах ЕС широкое распространение получил феномен «экспертократии», когда в условиях нехватки экспертных ресурсов европейские власти для разработки законодательства стали обращаться за помощью к представителям интересов бизнеса. Потребность во внешней экспертизе варьируется в зависимости от институтов европейской власти, тем не менее, она существует повсеместно, поскольку европейское законодательство не может быть разработано без учета всесторонних интересов и соответствующей внешней экспертизы. Представители бизнеса часто

предоставляют властям экспертизы 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. Можно утверждать, что «экспертократия» содействует большей легитимности и успешной реализации решений европейских властей. Наибольшая востребованность во внешней экспертизе существует в Еврокомиссии, обладающей исключительным правом законодательной инициативы.

«Экспертократия» способствовала образованию эффективных консультационных механизмов. Так, официальному проектированию законопроекта в Еврокомиссии предшествует выпуск специальных консультационных документов, которые называются Зеленая Книга и Белая Книга. Они представляют и развивают законодательную инициативу Еврокомиссии. В Зеленой Книге приводится описание потребности в законодательной инициативе и указываются ее цели. Зеленая Книга официально приглашает заинтересованные стороны принять участие в обсуждении законодательной инициативы через консультации с Еврокомиссией в течение обозначенного временного периода. Белая Книга представляет собой стратегическую программу для законопроектной работы. Данные документы не только упорядочивают консультационный процесс, но и гарантируют принцип предупредительности, что важно для стабильного развития бизнеса. С увеличением собственного влияния институты ЕС столкнулись с проблемой чрезмерно большого количества представляемых интересов. Это вынудило 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 еврокомиссаров и высокопоставленных служащих Еврокомиссии с наиболее влиятельными представителями бизнеса. Таким образом, в Еврокомиссии существует две противоположные тенденции во взаимодействии бизнеса и власти: для взаимодействия в экспертных комитетах характерен сильный плюрализм, а для руководящего уровня Еврокомиссии характерен корпоративизм.

Во второй главе «Формирование принципов взаимодействия бизнеса и власти в институтах Европейского Союза» исследуются особенности лоббистской деятельности групп интересов бизнеса, конкурентная политика европейских властей и реализация модели политической сети для формирования единого европейского рынка.

В первом параграфе «Особенности лоббистской деятельности групп интересов бизнеса в Европейском Союзе» анализируются эффективные стратегии лоббирования бизнеса. В каждой части сектора европейской политики количество конкурентоспособных групп интересов настолько велико, что эффективное лоббирование возможно только при коалиционном действии. При этом лоббистская коалиция может включать не только представителей бизнеса со схожими интересами, но и профсоюзы, аналитические и научные центры, а также общественные организации разного профиля. В европейском лоббировании главную роль играет консультационный процесс. Тактика давления, применяемая бизнесом при лоббировании, может быть успешна только в случаях, когда бизнес предполагает привлечь поддержку национальных правительств и национальных представителей европейской власти. Давление и угрозы экономического характера более уместны для воздействия на национальные правительства, которые, в свою очередь, определяют позицию Совета Министров. В целом особенность европейского лоббирования состоит в его долгосрочном характере. Это связано с тем, что законодательство на различных этапах его формирования проходит очень длительный этап согласования. Такая практика дает определенные преимущества тем представителям бизнеса, которые занимаются долгосрочным лоббированием и обладают достаточными для этого ресурсами.

Во втором параграфе «Деятельность Европейской Комиссии по регулированию конкурентной политики Европейского Союза» анализируется опыт антикартельной и внешнеторговой конкурентной политики. Еврокомиссия на постоянной основе проводит консультации по выработке внешнеторговой политики с головными объединениями и отраслевыми ассоциациями бизнеса. Власти ЕС активно помогают европейскому бизнесу ликвидировать зарубежные торговые барьеры. С этой целью ЕС заключает двусторонние соглашения по

либерализации торговых отношений в дополнение к соглашениям, выполняемым в рамках ВТО. Данные соглашения формируются на основе заявленных интересов европейского бизнеса. Еврокомиссия планирует перейти к более глубокой и разносторонней защите интересов европейского бизнеса на зарубежных рынках путем проведения внешнеторговых переговоров по отдельным случаям возникновения скрытых торговых барьеров и препятствования свободной конкуренции. С этой целью создается служба по выявлению правовых барьеров для бизнеса европейских компаний за рубежом. В сфере внешнеторговой политики активность взаимодействия между бизнесом и властью способствует повышению конкурентоспособности экономики.

Опыт эффективной антикартельной деятельности Еврокомиссии с ее гибкой стратегией в отношении участников картельных сговоров может быть с успехом использован в российских условиях. В сфере картельных соглашений Еврокомиссия занимается не только анализом, позволяющим ей самостоятельно выявлять картельный сговор на различных рынках, но и полноценной инспекционно-следственной деятельностью. В случае обнаружения картельного сговора Еврокомиссия налагает чувствительные для компаний штрафы. Вариативность этих штрафов помогает более эффективно проводить антикартельную политику. Штраф может быть увеличен, если имеются сведения о руководящей или иницирующей роли компании в картельном соглашении, а также за повторное участие в картеле. Понижение штрафа зависит от признания вины и степени сотрудничества с Еврокомиссией по раскрытию сговора. Если компания сыграла решающую роль в представлении Еврокомиссии доказательств сговора, она может быть полностью освобождена от уплаты штрафа за участие в картеле. Сотрудничество с инспекторами Еврокомиссии даже одного из участников картеля, что является распространенной практикой, полностью разрушает картельную систему конспиративной защиты.

В третьем параграфе «Реализация модели политической сети для формирования единого европейского рынка» исследованы союзнические взаимоотношения бизнеса и власти, которые составляют основу модели политической сети. Крупный бизнес играет ключевую роль в углублении европейской экономической интеграции. Идея создания единого европейского

рынка и его либерализации для стимулирования экономического роста первоначально была предложена представителями крупного бизнеса. Для продвижения этой идеи был создан Европейский Круглый Стол Промышленников (ЕКС), в работе которого приняли участие члены Еврокомиссии. ЕКС, организуя кампании по оказанию давления на национальные власти, пытался ускорить процесс образования единого рынка и нейтрализовать сопротивление национальных правительств. Он стал катализатором создания единого рынка, призывая национальные власти отказаться от политики протекционизма, который ухудшал конкурентоспособность европейской экономики в мире. Роль ЕКС состояла не только в том, чтобы убедить правительства в необходимости создания единого европейского рынка. Стратегическое партнерство с Еврокомиссией позволило ЕКС внедрить программу эффективных с точки зрения европейского бизнеса политико-экономических мер, что позволило ускорить создание единого европейского рынка. Крупный бизнес, продвигающий интересы европейских властей в расширении европейской интеграции, фактически стал их важнейшим союзником. Репутационный ресурс крупного бизнеса обеспечивает ему привилегированное положение в сравнении с другими группами интересов при взаимодействии с европейскими властями, заинтересованными в дальнейшей европейской интеграции национальных экономик.

В третьей главе «Сравнительный анализ взаимодействия бизнеса и власти в государствах-членах Европейского Союза» проведен сравнительный анализ взаимодействия бизнеса и национальных институтов власти, анализируется формирование национальных особенностей взаимодействия бизнеса и власти и представлены рекомендации по совершенствованию принципов и методов взаимодействия бизнеса и власти для Российской Федерации.

В первом параграфе «Институциональная специфика представительства интересов бизнеса в государствах-членах Европейского Союза» проведен сравнительный анализ возможностей представительства интересов бизнеса во властных структурах, формальных и неформальных механизмов взаимодействия бизнеса и власти и экспертно-консультационного партнерства бизнеса и власти.

Например, в Австрии бизнес взаимодействует с властью через представительство предпринимательских союзов в социальном партнерстве, которое представляет собой неформальную консультативно-переговорную площадку между правительством, предпринимательскими ассоциациями и профсоюзами. Австрийское социальное партнерство является влиятельной и эффективной консультативной структурой по разработке и оценке всей социально-экономической правительственной политики. Во Франции существует корпоративистский институт аналогичный австрийскому социальному партнерству – Экономический и Социальный Совет. Его официальный статус закреплен в конституции, тем не менее, Совет не оказывает существенного влияния на проводимую социально-экономическую политику. Это связано с тем, что в нем действует большое количество акторов с разнообразными интересами, что мешает выработке соответствующих консенсусных рекомендаций и препятствует аккумуляции влияния. Во Франции утвердилась этатистская политическая культура, в соответствии с которой правительство действует согласно своему пониманию «национального интереса». Консультации французского правительства с представителями интересов бизнеса используются только для сбора информации, в действительности их интересы не учитываются. Отношения между властью и бизнесом во Франции строятся в одностороннем вертикально иерархическом порядке, правительственные органы склонны к регулирующей опеке частного сектора. В немецкой политической культуре утвердился принцип необходимости учета всех интересов при принятии политических решений. Немецкое правительство и Бундестаг активно используют информационно-экспертную поддержку союзов бизнеса при разработке законодательства. В Великобритании правительство при разработке законодательства активно сотрудничает с представителями ведущих предпринимательских объединений и корпораций, которые считаются лояльными властям. При правящей Лейбористской партии такая лояльность обычно выражается в поддержке социальных инициатив правительства, требующих от бизнеса каких-либо затрат и усилий.

Во втором параграфе «Формирование национальных особенностей взаимодействия бизнеса и власти в Европейском Союзе» проведен

сравнительный анализ партнерства бизнеса и власти при проведении социально-экономической политики и выявлены национальные особенности их взаимодействия. В Германии бизнес не только принимает активное участие в разработке социально-экономической политики, но и проводит агитационную работу по легитимизации болезненных социально-экономических реформ. В Великобритании и Австрии власть в проведении социально-экономических реформ также опирается на поддержку бизнеса. Во Франции, для которой характерна конфликтная политическая культура, власти не склонны сотрудничать с бизнесом. Французский бизнес не может являться эффективным союзником властей в проведении необходимых реформ, что является негативным фактором для экономического развития. Для стимулирования экономического развития власть должна постоянно взаимодействовать с бизнесом и иметь возможность опереться на его консолидированную поддержку в случае проведения непопулярных реформ.

В исследовании были выявлены национальные особенности взаимодействия бизнеса и власти. В Германии для бизнеса важную роль играет взаимодействие с региональными властями, которые обладают значительными политическими и экономическими ресурсами. Немецкие власти в сравнении с другими национальными властями в большей степени склонны учитывать интересы и экспертные оценки бизнеса в проведении государственной политики. Немецкий бизнес в своем лоббировании особенно часто склонен использовать стратегию политического давления, которая проявляется в угрозах миграции бизнеса и инвестиций за рубеж. Во Франции имеет место закрытая полуклановая система взаимодействия бизнеса и власти. Для бизнеса большое значение имеет его включенность в клиентелистские структуры, которые определяют внимание французской бюрократии к интересам бизнеса. Эффективное лоббирование могут проводить только корпорации, обладающие личными связями в правительстве, предпринимательские союзы маловлиятельны и вынуждены действовать в публичном пространстве. В отличие от Франции в Германии, Великобритании и Австрии предпринимательские союзы обладают большим влиянием, чем отдельные корпорации. В этих государствах власти предпочитают учитывать интересы всего бизнес-сообщества и опасаются

возможных подозрений в пристрастности и конфликте интересов. В Австрии и Великобритании бизнес, добиваясь от властей благосклонности к своим интересам, вынужден в большей степени участвовать в развитии социальной сферы. Это обусловлено высоким институционализированным политическим влиянием профсоюзов в этих государствах. В Великобритании такое влияние объясняется долгим правлением Лейбористской партии, а в Австрии участием профсоюзов в корпоративистской системе социального партнерства.

В третьем параграфе «Рекомендации по совершенствованию принципов и методов взаимодействия бизнеса и власти для Российской Федерации» предложены рекомендации по возможностям использования европейского опыта взаимодействия бизнеса и власти для Российской Федерации и по построению системы эффективного продвижения и защиты интересов российского бизнеса в Европейском Союзе.

Приближение российской практики централизованного взаимодействия власти с бизнесом к модели политической сети, подразумевающей взаимную ответственность и обязательства, будет способствовать повышению эффективности проводимой социально-экономической политики. Для обеспечения стабильного социально-экономического развития российская власть должна постоянно взаимодействовать с бизнесом и иметь возможность опереться на его консолидированную поддержку в случае проведения необходимых непопулярных реформ. Стратегическое партнерство с бизнесом позволит российским властям выстраивать эффективную политику по привлечению инвестиций в национальную экономику. Заимствование механизмов европейской «экспертотократии» позволит углубить цивилизованное экспертно-консультационное партнерство бизнеса и власти в России. Было бы полезно ввести предварительное публичное обсуждение законодательных инициатив с участием представительных объединений бизнеса и представление программных положений законодательных инициатив в специальных консультативных документах, обнародование которых стало бы неотъемлемым элементом законотворческого процесса.

Для эффективной защиты интересов отечественного бизнеса в ЕС важно присутствие его постоянных представительств в Брюсселе. Успешное

лоббирование интересов отечественного бизнеса потребует от него создания эффективных лоббистских коалиций. В каждой части сектора европейской политики количество конкурентоспособных групп интересов настолько велико, что для эффективного лоббирования необходимо коллективное действие. Чем более представительна коалиционное объединение, тем более важным партнером по консультационным переговорам оно признается европейскими властями. Отечественный бизнес должен самостоятельно идентифицировать своих партнеров и развивать коалиционную коммуникацию. Результативность коалиционного лоббирования зависит главным образом от активности инициатора и координатора коалиции. Защищая свои интересы в ЕС, отечественный бизнес должен придерживаться стратегии экспертно-консультационного партнерства с европейскими властями.

В заключении приведены основные выводы и результаты диссертационного исследования.

СПИСОК ПУБЛИКАЦИЙ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Работы, опубликованные автором в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАКом Министерства образования и науки РФ:

1. **Королев Е.А.** Опыт взаимодействия бизнеса и власти в Европейском Союзе. // *Власть*. 2008. № 4. С. 114-119. - 0,5 п.л.
2. **Королев Е.А.** Модели взаимодействия бизнеса и власти в Европейском Союзе. // *Власть*. 2008. № 7. С. 26-30. - 0,4 п.л.

Другие работы, опубликованные автором по теме диссертации:

3. **Королев Е.А.** Опыт взаимодействия бизнеса и власти в Европейском Союзе / [Электронный ресурс]: Материалы докладов XV международной конференции «Ломоносов – 2008». Государственное и муниципальное управление. М.: МГУ, 2008. С. 9. - 0,15 п.л. CD-ROM (ISBN 978-5-91579-003-1).
4. **Шохин А.Н., Королев Е.А.** Взаимодействие бизнеса и власти в Европейском Союзе. М.: ГУ-ВШЭ, 2008. 158 с. - 8,25 п.л. (личный вклад автора - 4 п.л.).

Лицензия ЛР № 020832 от 15 октября 1993 г.

Подписано в печать « » января 2009 г. Формат 60x84/16

Бумага офсетная. Печать офсетная.

Усл. 1 печ. л.

Тираж 100 экз. Заказ №

Типография издательства ГУ - ВШЭ, 125319, г. Москва, Кочновский пр-д., д. 3