
Представительство частных интересов как способ повышения доверия в отношениях Россия-ЕС



Тимофей Бордачев

Май 2006



Программа исследований
по России и СНГ

Французский Институт Международных Отношений (ИФРИ) является ведущим независимым центром исследований, информации и общественных дебатов в области актуальных международных вопросов во Франции. Он был создан в 1979 году Тьерри де Монбриалем и имеет статус общественно значимой ассоциации (согласно французскому закону об ассоциациях 1901г.). Институт не подчинен какому-либо административному органу, самостоятельно определяет направления своей деятельности и регулярно публикует результаты своих исследований.

Ответственность за мнения, высказанные в данной статье, возлагается исключительно на ее авторов.

Программа исследований по России и СНГ
©Ifri, 2006 – www.ifri.org
Institut Français des Relations Internationales
27 rue de la Procession – 75740 Paris cedex 15 – France
Тел.: 33 (0)1 40 61 60 00 – факс: 33 (0)1 40 61 60 60

Russie.Nei.Visions

Russie.Nei.Visions – электронная коллекция статей, посвящённая России и новым независимым государствам (Беларусь, Украина, Молдова, Армения, Грузия, Азербайджан, Казахстан, Узбекистан, Туркменистан, Таджикистан и Кыргызстан). Эти небольшие по объёму статьи подготовлены известными в своей области экспертами и являются *policy oriented* документами по политическим, стратегическим и экономическим вопросам.

Статьи, опубликованные в этой коллекции, отвечают стандартам качества ИФРИ (редакционный контроль и анонимная экспертная оценка).

Если Вы желаете получать информацию о следующих выпусках коллекции по электронной почте, Вы можете оформить подписку по адресу: info.russie.nei@ifri.org

Тимофей Бордачев – кандидат политических наук, заместитель главного редактора журнала *Россия в глобальной политике*, руководитель исследовательских программ Совета по внешней и оборонной политике (СВОП), а также ведущий научный сотрудник Института Европы РАН и руководитель Центра прикладных исследований по отношениям Россия-ЕС. До 2003г. Тимофей Бордачев работал в Московском Центре Карнеги в должности ответственного секретаря журнала «Pro et Contra», а также младшим, а затем старшим научным сотрудником в институтах РАН (Институт США и Канады, Институт Европы), где он вёл исследовательские программы по урегулированию конфликтов и отношениям между Россией и Евросоюзом. В настоящее время Тимофей Бордачев занимается исследованиями на темы, связанные с российской внешней политикой и отношениями между Россией и ЕС, уделяя особое внимание процессу принятия решений, общественным связям и вопросам представительства негосударственных интересов (лоббизму).

В сотрудничестве со своими партнёрами, Ифри создал рабочую группу (*task force*) по отношениям Россия/ЕС. Первый семинар (*workshop*) в рамках этой рабочей группы состоялся в Париже 2 декабря 2005г. Четыре оригинальных доклада были представлены Эндрю Монаганом (безопасность), Тома Гомаром (общее соседство), Тимофеем Бордачёвым (представительство частных интересов) и Михаэлем Туманном (энергетика). В дискуссии под председательством Тьерри де Монбриаля приняли участие Ксавье де Вильпен, Луи Готье, Дов Линч и Доминик Давид.

В этом специальном выпуске коллекции *Russie.Nei.Visions* мы публикуем тексты этих докладов в качестве рабочих документов, предлагаемых для критики. Они будут в дальнейшем дополнены во время второго семинара, который пройдёт в течение 2006г. и целью которого является формулирование конкретных рекомендаций.

Авторы выражают признательность участникам дискуссии за активное участие в этом проекте.

Оглавление

<i>Оглавление</i>	<i>3</i>
<i>Краткое содержание статьи</i>	<i>4</i>
<i>Введение.....</i>	<i>6</i>
<i>Интеграция и доверие.....</i>	<i>8</i>
<i>Проблема дефицита демократии.....</i>	<i>13</i>
<i>Предварительные выводы и рекомендации.....</i>	<i>17</i>

Краткое содержание статьи

Расширение круга участников ежедневного взаимодействия между Россией и Европейским Союзом за счет включения в них представителей бизнес-сообщества и некоммерческих организаций может решить наиболее важные проблемы, с которыми сталкиваются как двусторонние отношения, так и интеграционный процесс в Европе в целом. Во-первых, речь идет о необходимости сглаживания различий в социальном, экономическом и политическом поведении в разных частях Старого света. Во-вторых, о преодолении так называемого «дефицита демократии» – отсутствии непосредственного участия граждан в управлении и монополизации этого управления административным аппаратом.

«В пределах своей, подтвержденной Договором, компетенции, Высший орган (Европейского объединения угля и стали) устанавливает прямые отношения с компаниями стран-участниц».

Жан Монне, 1954*

* Чрезвычайная сессия общей Ассамблеи, Страсбург, 30 ноября 1954. Цит. по Ch. Zorgbibe, *Histoire de la construction européenne* [История европейского строительства], Paris, PUF, 1993, с. 40-44.

Введение

Несмотря на то, что термин «стратегическое партнёрство» остаётся не до конца прояснённым понятием как для представителей экспертного сообщества, так и для лиц, принимающих решения в России и ЕС, именно его двусмысленность лучше всего и характеризует двусторонние отношения ЕС-Россия. С одной стороны, Россия не может рассматриваться как потенциальный кандидат на формальное членство в европейском интеграционном объединении (ЕС). Этому в первую очередь, препятствуют существующие отличия её политико-экономической системы от рамочных требований ЕС, а также отсутствие у элиты и правящих групп выраженной политической воли к движению по пути «европеизации». С другой стороны, эта, казалось бы, бесспорная убеждённость – «Россия не собирается вступать в Европейский Союз» - имеет свои пределы. Так, по результатам опроса 25 представителей российского политического, делового и экспертного сообщества, абсолютное большинство не исключило теоретической постановки задачи вступления в ЕС¹.

Россия и окружающие её страны бывшего СССР нередко рассматриваются как потенциальный источник так называемых «мягких угроз» безопасности. Вместе с тем, Россия остается европейским государством и по ряду важных направлений *de facto* уже идёт по пути интеграции с экономическим пространством ЕС. Россия постепенно принимает либо нормы и правила ЕС в сфере регулирования экономической деятельности, либо долгосрочные обязательства двигаться в данном направлении².

Необходимо учитывать, что в долгосрочной перспективе интерес представляет, скорее, не та форма, которую имеет «политическая Европа» сейчас, а сам процесс интеграции – уникальная попытка создания сообщества наций, участие в котором выгодно для всех. В этом смысле имеет значение не способность ЕС принять Россию или её неготовность к этому, а возможность создания в будущем

¹ Результаты опроса, проведённого среди российских политиков, бизнесменов и экспертов во время обсуждения доклада «Россия и Европейский Союз – современные отношения и перспективы», подготовленный по результатам ситуационного анализа 21 января 2005 года.

² К числу таких сфер относятся, в первую очередь, бюджетное планирование, налогообложение, финансовая отчетность компаний и таможенное законодательство.

интеграционного объединения, предполагающего общий рынок и согласованность, если не единство, целей и действий на международной арене. Под таким углом зрения участие России в европейском интеграционном процессе является лишь вопросом времени. Однако такое объединение вряд ли может быть создано без постепенного формирования социально-экономической среды, обитатели которой будут не только чувствовать себя комфортно в отношениях с собственными государствами, но и иметь основания поддерживать сближение на межгосударственном уровне. Особенно в том случае, если совместное начинание России и Евросоюза будет оказывать непосредственное влияние на вопросы государственного суверенитета или иметь конкретные последствия для граждан и бизнеса.

Современные отношения России и ЕС отражают три основные проблемы, стоящие перед самим ЕС – кризис доверия, кризис управляемости и отсутствие стратегических целей сближения, разделяемых обоими партнёрами. Из них наиболее важной и знаковой является проблема доверия, парализующая исполнение принятых на официальном уровне договорённостей. Как и внутри самого ЕС, данная проблема в отношениях с Россией связана с несовершенством демократических механизмов сглаживания отличий в социальном (политическом) поведении. Однако, как показывает практика процесса европейской интеграции, именно она может решаться на микроуровне силами наиболее заинтересованных сторон – гражданского общества и бизнеса России и стран ЕС. Со стороны государства и его административного аппарата необходима лишь минимальная поддержка.

Интеграция и доверие

Среди множества сложностей, с которыми сталкиваются отношения между двумя крупнейшими игроками евразийского пространства – Россией и Европейским Союзом – проблема доверия остается, пожалуй, наиболее важной. Несмотря на то, что после 1991г. возможность военного конфликта между ними равна нулю, а двусторонний торговый обмен и человеческие связи многократно выросли, всё чаще представители Москвы и столиц ЕС признают, что именно дефицит доверия мешает реализовывать достигнутые договорённости. Доказательством этому служит неоднократно заявленное намерение обеих сторон следовать на переговорах по важным политическим и экономическим вопросам тактике «красных линий», предложенной Еврокомиссией и одобренной на заседании Совета ЕС в феврале 2004 года³. Последнее явно не может рассматриваться как практика, свойственная отношениям друзей и даже «стратегических партнёров».

В последнее время российские официальные представители неоднократно заявляли о намерении страны играть на международной арене полностью самостоятельную роль, не привязывая себя к более крупным игрокам. В числе прочего такая стратегия предполагает выстраивание взаимоотношений сотрудничества и отказ от делегирования части государственного суверенитета. Примерно по такой модели выстроены отношения с Европейским Союзом у Китая, тоталитарный режим которого не является препятствием для инвестиций из стран ЕС и роста торгового оборота. При этом взаимопонимание на переговорах достигается за счет других, нежели взаимное доверие, принципов.

Вряд ли, однако, это может быть применимо к России. Уже достаточно давно, независимо от реальных намерений официальных властей и вопреки тактическим интересам части российского бизнеса, европейские нормы и правила регулирования экономической

³ В начале 2004г. Европейской комиссией было предложено пересмотреть практику отношений с Россией и ввести в нее понятие «красных линий» - вопросов, по которым ЕС не должен делать Москве никаких уступок. В остальном было предложено сохранить дружественный и партнёрский характер отношений. См.: Communication from the European Commission to the Council and the European Parliament on Relations with Russia (COM (2004) 106), 9 февраля 2004; Council of the European Union, Brussels European Council, 25-26 марта 2004 – Presidency Conclusions (POLGEN20 CONCL1), Брюссель, 19 мая 2004.

деятельности активно входят в российскую практику. Интересы и устойчивость все большего числа российских предприятий находятся в возрастающей зависимости от решений, принимаемых скорее Советом ЕС, чем российским правительством. Дополнительный вклад внесут и совместные «дорожные карты», одобренные на саммите Россия-ЕС в мае 2005г. Даже если их общий результат – «построение открытого и интегрированного рынка» – останется нереализованным, наличие таких инструкций приведет к пусть даже минимальным, но подвижкам России в сторону социально-экономической модели ЕС⁴.

Кроме того, Россия и ЕС являются естественными союзниками на международной арене и носителями культурного наследия Рима и Византии. В Западной Европе это наследие было дополнено гуманистической культурой Возрождения и вместе образовало синтез «европейских ценностей» в их современном понимании. В России оно было дополнено великой русской культурой XIX века и сопротивлением американизации в наши дни. Дополнительный вклад в «европейскость» России внесли 70 лет социалистического эксперимента, привившие россиянам стойкую приверженность идее социальной справедливости и поддержке слабых индивидуумов государством и обществом.

Во-вторых, граждане России и ЕС одинаково заинтересованы в стабилизации своей ближайшей периферии, взаимном проникновении экономик и общества. У России нет альтернативных совместно с Европой пути в будущее. Для ЕС изолированная и нестабильная Россия будет представлять опасность либо как самостоятельный источник нестабильности, либо как жертва разрушительных внешних сил.

В-третьих, Россия и объединённая Европа не смогут друг без друга дать ответ на важнейшие вызовы международной безопасности. И Россия, и Европейский Союз буквально «окружены» поясом нестабильности, который простирается от Марокко до северо-западных районов Китая. Если Россия не будет вовлечена на равных в решение вопросов безопасности, Европейский Союз никогда не будет чувствовать свой юго-восточный фланг надёжно прикрытым. Без Европы Россия однажды останется один на один с силами, противостоять которым она физически будет не способна.

Единственной альтернативой постепенной интеграции между Россией и той частью Европы, которая объединена сейчас в рамках ЕС, может быть изоляция России и её, пусть даже добровольное самонизведение, до роли энергетического придатка Общего рынка ЕС. В этом случае, однако, Россия почти неизбежно станет небезопасной для остальной Европы с точки зрения её внутренней социально-

⁴ «Дорожная карта» по Общему экономическому пространству. Утверждена 10 мая 2005 года в Москве президентом России В. Путиным, премьер-министром Люксембурга Ж.-К. Юнкером, председателем Комиссии Европейских сообществ Ж.М. Дурау-Баррозу и верховным представителем ЕС по внешней политике и безопасности Х. Соланой.

<www.kremlin.ru/interdocs/2005/05/10/1940_type72067_87994.shtml>.

экономической ситуации и растущей уязвимости по отношению к угрозам с Востока и Юга.

В силу всего вышесказанного вопрос о выстраивании отношений России и ЕС по условной «китайской» модели никогда серьёзно не ставился. Другое дело, что обязательства, данные Россией в начале 1990-х, не были увязаны с институциональной перспективой взаимоотношений (вступление в ЕС) которая, возможно, поэтому оказалась неинтересной, да и пока недостижимой целью для российского общества. Однако даже сейчас, когда отсутствие видимого прогресса в «европеизации» России стало заметным, качество и интеграционный характер большинства требований ЕС отличают российский случай от большинства других внешних партнёров Евросоюза. Но и сама Россия, хочет она того или нет, не может повернуться к ЕС спиной. В этом смысле символично, что наиболее пострадавшим из российских «олигархов» оказался тот, который выступал активным сторонником альтернативных европейскому маршрутов экспорта российских природных ресурсов и возражал против развития соглашений о разделе продукции выгодных ряду европейских компаний.

Можно предположить, что Россия и страны ЕС настолько близки и реальное наполнение отношений столь велико, что требуется качественно новый уровень взаимопонимания, который уже не может быть обеспечен институтами и практиками, возникшими в начале 1990-х годов. Таким образом, проблема доверия сейчас связана не с растущей враждебностью по отношению друг к другу, а с расширением *de facto* повестки дня и введением в оборот вопросов, которые казались совершенно невыносимыми еще 10-15 лет назад.

В этом случае, актуальным становится вопрос адаптации этих институтов и практик и появлении новых, способных обеспечить диалог на уровне, соответствующим сегодняшним требованиям. Однако на данной стадии, первостепенной задачей данных институтов и практик становится уже не обеспечение минимального взаимопонимания и диалога, который представлен сейчас встречами «тройки» с министром иностранных дел России, двусторонними саммитами или круглым столом промышленников и предпринимателей России и ЕС, встречи которого проходят один раз в год⁵. Новые или обновлённые механизмы сотрудничества Россия-ЕС должны будут работать на обеспечение сложного и продолжительного процесса интеграции.

Здесь, однако, как и при любом процессе интеграции, мы сталкиваемся с проблемой культурных и ценностных различий⁶.

⁵ См. подробнее об институциональной структуре отношений Россия-ЕС на сайте <www.delrus.cec.eu.int/en/p_210.htm>.

⁶ R. van Schendelen, *Machiavelli in Brussels: the art of lobbying the EU* [Макиавелли в Брюсселе: искусство лоббирования в ЕС], Амстердам, Amsterdam University Press, 2003.

Культурное разнообразие (*cultural variety*)⁷ присуще ситуации внутри ЕС, где существуют различия в нормах социального поведения между странами Севера, Центра, Юга, а теперь и Востока, «расширенного Европейского Союза». Однако не меньшее влияние культурное разнообразие оказывает на отношения между ЕС и Россией, в которой также присутствуют свои нормы, основанные на традиции и доминирующих религиозных течениях. В случае с Россией это усугубляется моделью государственного управления, сложившейся после 2000г. и вызывающей немало вопросов с точки зрения соответствия принципам ряда международных организаций (ОБСЕ, Совет Европы).

Это неизбежно ведет к тому, что важную негативную роль в отношениях играют т.н. раздражающие различия между политическими, социальными и административными культурами партнёров. В большинстве случаев, именно данные различия, а не очевидные отклонения от модели рыночной демократии, становятся причиной взаимного недоверия и паралича в исполнении решений. Все большую актуальность приобретает задача если не снятия этих различий полностью, чего не происходит даже внутри самого ЕС, то их максимального сглаживания и учёта в процессе выработки и принятия решений.

Механизмом такого сглаживания может быть расширение базы отношений и выход их за рамки взаимодействия официальных органов власти. Со стороны политиков и бюрократии существует чётко выраженное, по меньшей мере на декларативном уровне, намерение к дальнейшему сближению. Даже существующая, пусть и далёко не совершенная правовая база отношений – Соглашение 1994г.⁸ и другие документы – даёт возможности для качественных подвижек в *de facto* объединении пространств России и Евросоюза. Проблема, как это широко признаётся, заключается в имплементации. И здесь негативную роль начинает играть расхождение интересов экономических и других игроков. Опыт взаимоотношений последнего времени позволяет предположить, что исключение российских и европейских компаний из переговорного процесса и, в случае с российскими фирмами, отсутствие возможностей довести свои интересы до институтов ЕС в Брюсселе, могут оказывать негативное влияние на общий характер отношений. При этом абсолютное большинство бизнес-игроков России и ЕС заинтересованы в сближении и сотрудничестве. В том случае, если у них появятся возможности цивилизованным образом защитить свои интересы и отразить их в принимаемых решениях, количество «подводных камней» в отношениях России и ЕС заметно поубавится.

В самом ЕС частью выполнения данной задачи является широкое вовлечение в процесс подготовки решений негосударственных игроков – представителей бизнеса и гражданских ассоциаций. Несмотря на то, что

⁷ G. Hofstede, *Cultures and Organizations* [Культуры и организации], Лондон, Sage Publications, 1994.

⁸ Соглашение о партнёрстве и сотрудничестве (СПС, 1997), <www.delrus.cec.eu.int/ru/p_318.htm>.

качество их участия постоянно вызывает нарекания как со стороны административных органов, так и со стороны самих негосударственных игроков, именно этот тип связей является, во многом, «страховочной сеткой», на которой держится единство всего интеграционного объединения. В рамках первоначального неофункционалистского подхода, роль отношений государства и бизнеса также была ключевой. Прозрачное и эффективное представительство интересов негосударственных игроков (бизнеса и организаций гражданского общества) традиционно считается одной из несущих опор процесса европейской интеграции. Символично, что в представлениях отцов-основателей Высший орган Европейского сообщества угля и стали, должен был вступать в прямые отношения с соответствующими предприятиями стран-членов⁹.

Не менее, а даже более важную роль играет вовлечение представителей некоммерческих организаций гражданского общества. Профессиональные союзы, ассоциации потребителей и организации по защите гражданских прав могут существенно корректировать содержание решений государственных органов России и ЕС с тем, чтобы сделать их более устойчивыми. В настоящий момент роль этих игроков до конца не изучена, однако, по мере расширения экономического присутствия партнёров на рынках друг друга, роль некоммерческих организаций в связи с такими вопросами как экология, условия и оплата труда, стандартизация и качество продукции, социальная политика в целом будет только возрастать. На современном этапе участие российских НКО в отношениях и их присутствие в ЕС (Брюсселе) может сыграть важную роль в решении ряда политических аспектов взаимоотношений между ЕС и Россией. Возможно, это позволило бы избежать сложностей во взаимоотношениях на официальном уровне, связанных с теми инициативами российского правительства, которые затрагивают деятельность НКО и их финансирование.

Также можно достаточно уверенно утверждать, что повышение роли российских НКО в отношениях с ЕС и представительство их интересов внутри ЕС станут весомым фактором диалога власти и гражданского общества внутри России. Известно, что в странах переходного типа, каковой является на настоящий момент Россия, участие НКО в международных сетях способствует социализации их членов, повышению качества работы на национальном уровне и, нередко, большей защищённости в отношениях с национальными властями. Это, впрочем, также касается деятельности бизнес-ассоциаций и отдельных компаний.

⁹ См. эпиграф к статье.

Проблема дефицита демократии

Исходя из наблюдения за сложившейся практикой отношений России и Европейского Союза, можно выделить два типа решений, определяющих их содержание. Во-первых, это документы и другие решения, которые Россия и ЕС принимают совместно в рамках существующих межгосударственных механизмов. К их числу относятся существующее Соглашение 1994г., «дорожные карты» четырёх общих пространств, будущий договор России и ЕС на период после 2007г. (какую бы правовую форму он не принял), решения совместных рабочих органов и документы, принятые в рамках «диалогов» и по отдельным вопросам сотрудничества. Здесь отдельное значение имеет влияние различий на ход переговорного процесса и его результативность, где отражаются не только административные культуры партнёров, но и интересы игроков внутри каждого из партнёров. Во-вторых, это решения национальных органов власти в Москве и наднациональных в Брюсселе, связанные с реализацией двусторонней повестки дня, либо влияющие на условия деятельности негосударственных игроков (бизнес и гражданское общество). В случае с ЕС данный процесс происходит и на уровне законодательной и исполнительной власти отдельных стран-членов.

В настоящее время решения, принимаемые на этих уровнях, характеризуются высокой степенью дефицита демократии – отсутствием подотчётности административных органов власти и участия граждан и ассоциаций в выработке и принятии решений. Сам по себе дефицит демократии является одной из важнейших проблем, с которыми сталкивается европейская интеграция по мере передачи все большего объема полномочий на надгосударственный уровень. Именно она стала, во многом, причиной общего системного кризиса ЕС, проявившегося летом 2005 года. Не случайно, что повышение прозрачности механизма принятия решений и качества обмена информацией и мнениями между институтами ЕС и гражданами уже стоит в числе приоритетных пунктов программы оздоровления всего интеграционного процесса. При этом необходимо отметить, что меры, предлагаемые сейчас институтами ЕС в данном направлении, окажутся скорее всего недостаточными и будущая модель развития европейской интеграции потребует принципиально новых, гораздо более масштабных и глубоких изменений.

Однако не в пример более остро проблема демократического дефицита проявляется, как только Европейский Союз вступает в интеграционные отношения со странами, которые не являются его полноправными членами. Будучи гораздо более весомым в плане

экономической мощи, а также малоспособным оперативно подвергать ревизии собственную правовую базу в силу сложности механизма её предварительного согласования, ЕС вынужден фактически навязывать партнёрам свои нормы как единственно возможный каркас для совместного проекта. В результате, когда речь заходит об отношениях ЕС с теми соседями, которые не хотят, или не могут, стать его членами, к дефициту демократии ведёт практически любая форма сотрудничества, идущего дальше простого торгового обмена.

В случае с Россией дефицит демократии, проецируемый Европейским Союзом на своих соседей, принимает ещё более угрожающие масштабы, поскольку накладывается на разбалансированные отношения между государством, бизнесом и гражданским обществом внутри страны. Не менее 80% вопросов совместной повестки дня Россия-Европейский Союз курируется Европейской комиссией – института, в наибольшей степени страдающего от дефицита демократии. С российской стороны ключевыми партнёрами ЕС также являются органы исполнительной власти, степень подотчётности которых слабому парламенту и обществу в целом также вызывает много вопросов. К тому же обе бюрократические системы «пытаются укрепить своё влияние путем укрывания информации и своих намерений»¹⁰.

В результате, представители государственной бюрократии Москвы и Брюсселя не считают необходимым привлекать неправительственных игроков к обсуждению двусторонних инициатив. Вопрос об участии в отношениях Россия-ЕС бизнеса и организаций гражданского общества является, пожалуй, той частью повседневной практики взаимодействия, где взгляды и интересы Москвы и Брюсселя совпадают сейчас в наибольшей степени. Ни российское правительство, ни Европейская комиссия не готовы обеспечить высокий уровень открытости и публичности процесса выработки и принятия решений на двустороннем уровне. Несмотря на то, что Комиссия действует в условиях гораздо большей, нежели в России, демократии, а интересы европейских бизнеса и НКО защищены в Брюсселе гораздо эффективнее, чем на переговорных площадках Россия-ЕС, на российской почве Европейский Союз вынужден работать, скорее, по правилам, которые устанавливают административные органы России.

При этом Европейская комиссия следует собственной повестке, которая ориентирована на развитие экономики стран Общего рынка и пролоббирована компаниями и ассоциациями стран ЕС. Со своей стороны, российский государственный аппарат исключает негосударственных игроков из процесса, не будучи при этом готовым отразить их интересы в диалоге с Брюсселем должным образом.

Самым наглядным примером такого положения дел стала совместная «дорожная карта» России и Европейского Союза, подготовленная в рамках реализации концепции Общего экономического

¹⁰ M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft* [Экономика и общество], 1976, с. 572-574.

пространства и утвержденная на саммите Россия-ЕС 10 мая 2005 года¹¹. Данный документ, подробно излагающий направления экономического и правового сближения сторон, содержит всего четыре упоминания о роли деловых кругов. В разделе «Инвестиции» (1.5.) стороны соглашаются проводить «консультации с заинтересованными организациями, включая деловые круги, с целью выработки порядка и инструментов для улучшения условий взаимных инвестиций и снижения административных барьеров в развитии бизнеса». В разделе «Политика в области предпринимательства и экономический диалог», который вроде бы должен предполагать упоминание особой роли экономических игроков, только вопросы автомобильной, текстильной и аэрокосмической промышленности заслужили отдельного упоминания о «поддержке и облегчении диалога между ассоциациями промышленности обеих сторон».

Вообще не упоминается бизнес в разделе «Транспорт», являющемся, по сути, одним из наиболее перспективных направлений возможной интеграции России и ЕС. Речь там идёт только о «содействии развитию частно-государственного партнёрства». В самом же важном на сегодняшний день и политически актуальном вопросе энергетики (раздел 4) предпоследний пункт ставит вопрос о том, чтобы «приступить к полномасштабному бизнес-диалогу энергетических компаний России и ЕС». По всем другим направлениям – регулирование в области промышленной продукции (стандартизация, техническое регулирование и процедуры оценки соответствия), информационно-коммуникационные технологии, радио и телекоммуникационное оборудование, электрические машины и оборудование; медицинские изделия, фармацевтическая промышленность, лесная промышленность и связанные с ней отрасли, химическая промышленность, горно-металлургический комплекс, сельское хозяйство, рыболовство, конкурентная политика, регулирование инвестиций, санитарные и фитосанитарные меры, внешняя торговля и таможенное законодательство; транспорт и телекоммуникации, экология – возможность и необходимость диалога с бизнесом вообще не упоминаются.

Объединённая Европа проецирует на своих соседей и партнёров не только свои достоинства, но и свои недостатки. На содержании «дорожных карт» отразился общий концептуальный кризис внешней политики Евросоюза, ставший результатом монополизации большинства масштабных внешнеполитических проектов. Основа этой негативной тенденции была заложена в 1994г., когда Европейской комиссии было поручено подготовить программы сближения политических и экономических систем стран-кандидатов с требованиями Евросоюза и, затем, осуществлять мониторинг данного процесса. Основываясь на собственных методах и инструментах, опробованных в отношениях Брюсселя со странами-членами, КЕС положила в основу главного внешнеполитического проекта ЕС тезис о «сближении законодательства», как инструмента европеизации партнёров и

¹¹ <www.kremlin.ru/interdocs/2005/05/10/1940_type72067_87994.shtml>.

воздействия на их внутреннюю политико-экономическую ситуацию. Символично, что «дорожные карты» России и ЕС, ставшие своеобразным апофеозом закрытой, технократической и, одновременно, внутренне противоречивой системы отношений, были одобрены на саммите 10 мая 2005 года, всего за 19 дней до референдума во Франции, результаты которого стали объявлением кризиса внутри Европейского Союза. Тем более что кризис доверия и связанный с ним дефицит демократии стали одними из главных причин сложной ситуации, вышедшей на поверхность с провалом Европейской Конституции.

В этой связи большой интерес представляет то, как будет решаться проблема дефицита демократии по мере развития политических событий внутри Европейского Союза после июня 2005 года. Этот процесс может серьёзно повлиять не только на текущее соотношение сил между «Брюсселем» и странами-членами, но и на базовые вопросы европейской интеграции – роль институтов, стратегию развития всего проекта и, что не менее важно, уровень прозрачности принятия решений. С точки зрения долгосрочных перспектив развития европейского пространства, в нашем случае – отношений между ЕС и Россией, наиболее важным последствием «кризиса роста» стало усиление внутреннего динамизма Европейского Союза и связанная с этим активизация дискуссии о том, как сделать процесс интеграции более прозрачным и близким гражданам. В первую очередь, потому что динамичный Европейский Союз, который должен трансформироваться в сторону большей устойчивости и конкурентоспособности в современных международных условиях (глобализации) открывает новые возможности для интеграции со своими соседями по европейскому пространству.

По большей своей части, политика ЕС (Брюсселя) в отношении России являлась всегда производной от ситуации внутри самого ЕС. Процесс исцеления, который только и может стать альтернативой новому *евросклерозу*, не сможет обойтись без расширения демократической базы механизма принятия решений, и сфера внешних связей ЕС не сможет быть исключением.

Предварительные выводы и рекомендации

В ходе предшествующего анализа была сделана попытка установить основные направления, на которых участие негосударственных игроков (бизнес и гражданское общество) может существенно помочь стабилизации и устойчивости сближения и даже интеграции между Россией и Европой Европейского Союза¹². Обозначим их более конкретно:

- Расширение круга участников процесса выработки и принятия решений способствует большему учёту отдельных интересов, взглядов и представлений, обусловленных существующими моделями социального (политического и экономического) поведения. Это позволяет сгладить влияние неизбежных раздражающих отличий партнёров и создать между ними большую атмосферу доверия, недостаток которого признаётся одной из главных проблем отношений Россия-Европейский Союз на современном этапе.
- Присутствие в переговорном формате Россия-ЕС негосударственных игроков повышает качество принимаемых решений и делает их более популярными среди тех, чьи интересы могут оказаться затронуты. Отсутствие такой популярности и поддержки может рассматриваться сейчас как основной признак дефицита демократии в отношениях Россия-ЕС и одна из главных причин паралича в деле исполнения решений.
- Присутствие негосударственных игроков России и ЕС в информационном пространстве друг друга будет способствовать предотвращению конфликтов в экономической и политической сфере на раннем этапе. В настоящий момент представительство интересов происходит в рамках процесса принятия решений в России и ЕС отдельно, что не всегда позволяет согласовывать интересы и ведёт к противоречиям в переговорных позициях. Кроме того, в случае с Россией это окажет существенную

¹² Определение Европа Европейского Союза употребляется автором осознанно, для того чтобы избежать ошибочного отождествления Европы как исторической, географической и культурной общности с политико-экономическим объединением ЕС.

поддержку бизнесу и организациям гражданского общества в их диалоге с официальными властями.

- Формирование организованных групп интересов на уровне Россия-ЕС, хотя и представляется наиболее сложным, также будет способствовать снятию неэкономических барьеров в продвижении фирм на рынки друг друга. Также это существенно снизит возможности для чисто политических и административных манипуляций интересами экономических игроков, если эти манипуляции не связаны с защитой тех или иных хозяйственных интересов, а продиктованы институциональной повесткой дня государственных органов России и Европейского Союза. Это может способствовать и повышению качества диалога работодателей и работников в рамках транснациональных предприятий.
- До настоящего времени Европейский Союз не знает практики выделения диалога с бизнесом и организациями гражданского общества как отдельного направления в связях с каким-либо из своих внешних партнёров. Даже такие близкие ЕС страны как Норвегия и Швейцария, не говоря уже о США, не считают необходимым юридически оформлять вопросы защиты и представительства интересов своих негосударственных игроков.

Таким образом, данный вопрос представляется совершенно новым как для ЕС, так и для России и, возможно, заслуживает отдельного рассмотрения, например, в ходе экспертной дискуссии о новом Договоре/Соглашении между Россией и Европейским Союзом, который должен прийти на смену Соглашению о партнёрстве и сотрудничестве 1994г., срок действия которого истекает в 2007 году. Кроме того, необходимо продвигать вопрос об учреждении отдельного диалога Россия-ЕС в области представительства интересов негосударственных игроков и подготовке двустороннего политико-правового документа по данному вопросу.

Подключение представителей бизнес-сообщества и некоммерческих негосударственных организаций в отношении России и Европейского Союза может осуществляться на трёх уровнях:

1. Подключение разнообразных и специализированных бизнес-диалогов и диалогов гражданского общества к уже идущему переговорному процессу Россия-ЕС;
2. Создание формальной лоббистской инфраструктуры бизнеса и организаций гражданского общества в Москве, Брюсселе, ведущих европейских столицах и крупных российских центрах;
3. Создание неформальных механизмов согласования интересов бизнеса и гражданского общества и их продвижения в органах власти России и ЕС.

Правовую основу этого процесса могло бы составить новое отдельное Соглашение Россия – Европейский Союз о поддержке

представительства интересов. Главный смысл данного соглашения видится в:

- формальном предоставлении предпринимателям России и Европейского Союза прав по представительству и защите своих интересов на территории партнёров;
- возложении на них обязательства координировать свои подходы к вопросам экономических отношений в рамках специальных консультативных механизмов;
- выдаче гарантий предоставления ассоциациям, компаниям и их представителям правительственной информации в рамках чётко обозначенного типа документов и на определённой стадии их разработки;
- определении минимального (до их вынесения на уровень принятия решений) срока представления проектов межгосударственных соглашений и других документов (декларативного характера) на рассмотрение советов предпринимателей;
- поддержке того небольшого числа компаний, которые участвуют в группах представительств интересов, помогая им в создании собственного бюро в Москве или Брюсселе;
- предусмотрении создания механизмов специальной финансовой поддержки представительства интересов малых и средних предприятий и гражданского общества на территории партнёров.

Данное соглашение может быть подготовлено в рамках обновления политико-правовой базы отношений России и ЕС в связи с истечением срока действия Соглашения от 1994г. и в соответствии с законодательством ЕС и РФ, подзаконными актами и инициативами правительства России и Европейской комиссии¹³.

В части подключения негосударственных игроков к переговорному процессу России и ЕС наиболее перспективным могло бы быть развитие опыта, накопленного за время существования (с 1997г.) Круглого стола предпринимателей России и ЕС. В настоящий момент встречи Круглого стола проводятся в широком составе участников (150) и приурочены к регулярным саммитам Россия-Евросоюз. Решения, принимаемые на этих встречах, носят рекомендательный характер и по большей части состоят в приветствиях и выражении слов поддержки деятельности государственных органов.

Возможно, что России и ЕС стоит задуматься о придании Круглому столу более рабочего характера, предложить участвующим компаниям совместно профинансировать создание отдельных бюро в Москве и Брюсселе, которые могли бы вести досье по отдельным темам и

¹³ <www.europa.eu.int/comm/commission_barroso/kallas/transparency_en.htm>.

координировать встречи специализированных советов по отдельным отраслям и секторам экономики¹⁴.

Такие советы должны обсуждать не планы или свершения дипломатических органов России и ЕС, а конкретные проблемы и вопросы взаимного интереса, список которых, судя по наблюдениям, может оказаться весьма продолжительным. Как, впрочем, и число российских и европейских компаний, которые захотят получить новый и прозрачный лоббистский ресурс. Со своей стороны, официальные органы России и ЕС должны принять на себя обязательство проводить с этими советами отдельные консультации, на которых можно будет свести воедино государственные и корпоративные представления по тому или иному вопросу.

Советы предпринимателей и их экспертные группы, формируемые корпоративными аналитическими подразделениями с привлечением внешних экспертов, должны оценивать все готовящиеся документы России и ЕС, которые могут повлиять на деятельность хозяйствующих субъектов. Принципиальным в такой оценке является вероятность реализации того или иного проекта.

Также на секретариат Круглого стола можно возложить ответственность за контроль исполнения соглашения России и ЕС о поддержке представительства интересов в рамках экономического сотрудничества в том случае, если такое соглашение будет подготовлено.

В части создания формальной лоббистской инфраструктуры бизнеса и организаций гражданского общества, стороны должны поощрять, в том числе и материально, создание представительств бизнес-ассоциаций и организаций гражданского общества в Москве и Брюсселе. В части крупного бизнеса речь скорее может идти о чёткой постановке вопроса о том, что цивилизованное представительство интересов может обеспечить доступ к дополнительной правительственной информации и полноценное участие в консультациях на ранней стадии¹⁵. Также необходимо решить вопрос о включении экспертов от ассоциаций бизнеса России и ЕС в правительственные консультативные органы, рассматривающие государственные программы и законопроекты, которые напрямую связаны с экономическими и политическими отношениями России и ЕС.

¹⁴ В данный момент организованное представительство интересов европейских компаний в Москве осуществляется посредством Европейского бизнес-клуба (<www.aebrus.ru/index.php>), деятельность которого ориентирована на обсуждение «в своем кругу» возникающих проблем и проведение конференций по вопросам интеграции России в европейское экономическое и правовое пространство.

¹⁵ R. Hull, "Lobbying the European Community: a view from within" [Лоббирование в Европейском Сообществе: взгляд изнутри] in S. Mazey, J. Richardson (eds.), *Lobbying in the European Community* [Лоббирование в Европейском Сообществе: взгляд изнутри], Оксфорд, Oxford University Press, 1993.

В части мелкого и среднего бизнеса, а также организаций гражданского общества, власти России и ЕС должны рассмотреть вопрос о финансовой поддержке создания и работы таких представительств и возложении на специализированный совместный подкомитет сотрудничества функции контроля за их расходованием.

Что касается создания неформальных механизмов согласования интересов бизнеса и гражданского общества и их продвижения в органах власти России и ЕС, то здесь от государственных органов требуется только официальное признание на двустороннем уровне правомочности такой деятельности. Также этому будет способствовать подготовка в России закона о представительстве интересов (лоббизме) и реализация новых инициатив ЕС в данной области¹⁶.

Представительство негосударственных интересов всегда играло важнейшую роль в продвижении процесса европейской интеграции, обеспечивая социализацию ее участников, сглаживание между ними противоречий и национальных барьеров. Еще в 1958г. Эрнст Хаас предположил, что деятельность групп частных интересов может частично объяснить развитие и функционирование механизма европейских сообществ¹⁷. Во-первых, представители интересов способствуют контактам между населением и европейскими институтами, внося вклад в демократическую легитимность принимаемых решений. Кроме того, даже весьма совершенные бюрократические механизмы ЕС, стран Западной Европы и США не могут самостоятельно, без привлечения заинтересованных игроков и независимых экспертов, обеспечить качество принимаемых решений и устойчивость политики, осуществляемой на их основе.

Во-вторых, стремясь получить максимум выгоды от дальнейшего открытия рынков, представители частных интересов будут поддерживать и продвигать дальнейшую экономическую интеграцию, лоббировать государственные органы в пользу распространения единых правил и норм на все новые сферы экономической деятельности. Как это, например, имело место в ЕС незадолго до принятия Единого европейского акта в 1986г., когда представители крупных бизнес-групп потребовали политической инициативы, которая смогла бы помочь европейскому бизнесу устоять перед лицом конкурентов из Японии, США и растущих экономик Юго-Восточной Азии¹⁸.

Вне сомнения, представительство частных интересов не может играть решающей роли. Зачастую бизнес-сообщество и другие негосударственные игроки бессильны перед чисто геополитическими или

¹⁶ См. коммюнике КЕС:

<http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2002/com2002_0704en01.pdf>.

¹⁷ E. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Economic and Social Forces, 1950 – 1957* [Объединение Европы: политические, экономические и социальные силы], Стенфорд, Stanford University Press, 1958.

¹⁸ J. Greenwood, *Representing interests in the European Union* [Представительство интересов в Европейском Союзе], Лондон, Polgrave Macmillan, 2002.

социальными факторами, которые являются препятствием для большей открытости. Вместе с тем, положительный эффект от участия в отношениях исключительно велик в сопоставлении с теми расходами, которые несут компании для продвижения своих интересов. И уж тем более в сравнении с теми расходами, которые они могут понести, не уделяя цивилизованному лоббизму достаточно внимания.

Если же речь идет об отношениях ЕС с таким сложным партнёром как Россия, то роль негосударственных игроков и их интересов может не только способствовать стабилизации двусторонних отношений, но и внести существенный вклад в своего рода «европеизацию» российского государства и общества, приближение этой европейской страны к наиболее распространённым в Старом свете рамочным нормам и правилам социального поведения. Две главные функции коммерческого и некоммерческого «лоббизма» – сглаживание культурных различий и сокращение дефицита демократии – могут сыграть решающую роль в интеграции России в Европу.