

## ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ МЕХАНИЗМА СОГЛАСОВАНИЯ ИНТЕРЕСОВ СУБЪЕКТОВ ОБЩЕЙ ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

Василий Гурский

В статье проводится исследование особенностей развития механизма согласования интересов субъектов промышленной политики, выработанного в ходе формирования общей экономической политики Европейского союза (ЕС). Выявлено четыре уровня согласования: корпоративный уровень (интересы национальных и международных субъектов хозяйствования); национальный уровень (текущие интересы национальных правительств стран-участниц); институциональный уровень (позиции управляющих институтов самого ЕС как интеграционного формирования); наднациональный уровень (общие интересы во внешней политике стран-участниц). Проведенный анализ показал, что эффективность процесса формирования и функционирования общей промышленной политики интеграционного объединения во многом зависит от эффективности механизма согласования интересов ее субъектов и возможности обеспечить их динамичный баланс.

*Ключевые слова:* группы интересов; Европейский союз; инструменты промышленной политики; лоббизм; международная интеграция; механизм согласования интересов; общая промышленная политика; согласование интересов.

### «Features of Development of the Mechanism for Coordination of Interests of Integrated Industrial Policy Entities in the European Union» (Vasili Hurski)

The article studies peculiarities of development of the mechanism for coordination of interests of the industrial policy entities elaborated within the course of formation of the EU integrated economic policy. 4 levels of coordination are distinguished: corporate level (involving national and international entities); national level (the current interests of the national governments of participating countries); institutional level (positions of the EU governing institutions as the integration formation); supranational level (common interests in the foreign policy of participating countries). The analysis shows that the efficiency of formation and functioning of the EU integrated industrial policy highly depends on the effectiveness of the mechanism for coordination of interests of its entities and the opportunity to provide their dynamic balance.

*Keywords:* coordination of interests; European Union; industrial policy instruments; integrated industrial policy; interest groups; international integration; lobbying; mechanism for coordination of interests.

Author:

**Hurski Vasili** — Candidate of Economy, candidate for a doctor's degree of the Department of International Economic Relations of the Faculty of International Relations, Belarusian State University, e-mail: [vhurski@yandex.ru](mailto:vhurski@yandex.ru)  
Belarusian State University. Address: 4, Nezavisimosti ave., Minsk, 220030, BELARUS

Формирование Европейского союза как интеграционного объединения началось с идеи проведения общей промышленной политики (хотя и в несколько упрощенном варианте), т. е. идеи ввести общее руководство добычей угля и производством стали во Франции и ФРГ, высказанной министром иностранных дел Франции Р. Шуманом 9 мая 1950 г. Парижский Договор об учреждении Европейского объединения угля и стали (ЕОУС), подпи-

санный в 1951 г. между Бельгией, Нидерландами, Люксембургом, ФРГ, Францией и Италией, действительно можно считать первым опытом проведения общей промышленной политики в странах ЕС, так как сформированная в ЕОУС система вполне соответствует ее критериям: относится к сфере промышленности, устанавливает единые условия хозяйственной деятельности в отрасли (общий рынок угля, железной руды, железного лома, стали, чугуна и специ-

Автор:

**Гурский Василий Леонидович** — кандидат экономических наук, докторант кафедры международных экономических отношений факультета международных отношений Белорусского государственного университета, e-mail: [vhurski@yandex.ru](mailto:vhurski@yandex.ru)  
Белорусский государственный университет. Адрес: 4, пр. Независимости, Минск, 220030, БЕЛАРУСЬ

Рецензенты:

**Данильченко Алексей Васильевич** — доктор экономических наук, профессор, декан факультета маркетинга, менеджмента, предпринимательства Белорусского национального технического университета  
**Петрович Михаил Владимирович** — доктор экономических наук, профессор кафедры организации и управления факультета менеджмента Белорусского государственного экономического университета

альных статей государств-участников, отмена таможенных пошлин на продукцию угледобывающей и металлургической промышленности и количественных ограничений в торговле этой продукцией, единые транспортные тарифы на перевозки угля и руды, железного лома и продукции металлургии), контролируется и координируется из единого наднационального центра.

Следует отметить, что достаточно успешный опыт проведения согласованных действий в области экономики у европейских стран уже был. Примером получения конкурентных преимуществ за счет проведения согласованной экономической политики является Ганзейский союз — соглашение 1241 г. между Гамбургом и Любеком в целях защиты купечества и торговли от власти феодалов и пиратов, а также монополизации торговли на Балтийском и Северном морях и в Западной Европе. В дальнейшем в союз вошли Бремен, Грайфсвальд, Штральзунд, Росток, Висмар, Берлин, Дерпт (Тарту), Данциг (Гданьск), Кёльн, Кёнигсберг (Калининград), Рига и др. Согласование общих интересов происходило путем выработки обязательных для всех купцов правил и законов, для чего в Любеке регулярно собирался съезд участников союза. Однако Ганзейский союз был негосударственным образованием и являлся скорее коммерческим проектом государственно-частного партнерства.

Развитие ЕС в период с 1957 г., когда был подписан римский Договор о создании Европейского экономического сообщества и Европейского сообщества по атомной энергии, демонстрирует процесс постепенного, хотя и неравномерного во времени, совершенствования механизма проведения общей промышленной политики и согласования интересов ее субъектов.

Целью данной статьи является исследование механизма согласования интересов субъектов промышленной политики, выработанного в ходе формирования общей экономической политики ЕС как интеграционного объединения.

Теоретико-методологическую основу данной статьи составили работы отечественных и зарубежных ученых: С. А. Бобкова [1], В. Г. Введенского [2], Ю. Г. Киреевой, Е. Л. Давыденко [6; 7], А. В. Данильченко [8], О. Н. Мисько [10], М. Г. Носова [11], Д. Э. Руденковой [14], В. Б. Рыжова [15], Е. А. Семак [16], В. Г. Шемятенкова [18] и др. В основном научные исследования в области развития западноевропейской межгосударственной интеграции посвящены изучению особенностей развития ЕС и возникающих интеграционных эффектов, а также оценке возможностей использования опыта ЕС для интеграционных объединений на постсоветском пространстве.

Анализ формирования и функционирования механизма согласования интересов субъектов промышленной политики в

ЕС проведен на основе применения сравнительного и абстрактно-логического методов анализа, системного институционально-функционального подхода.

### Общая характеристика современного состояния промышленной политики ЕС

В последние десятилетия XX в. страны ЕС столкнулись с ростом конкурентного давления со стороны как развивающихся стран, отличающихся низкими трудовыми издержками (Китай и Индия), так и развитых государств, отличающихся высоким технологическим потенциалом (Япония и США), что значительно усилило процесс дезиндустриализации в Европе и вызвало массовую делокализацию крупных промышленных производств, что, в свою очередь, привело к повышению безработицы, замещению труда капиталом и изменению торговой специализации в пользу услуг. Однако сфера услуг не обладает таким мультипликативным эффектом, как промышленность, для нее несвойственен такой высокий уровень капиталоемкости и наукоемкости, как у промышленности. Отсюда наметившееся отставание европейских стран в экономическом и научном развитии по сравнению с США. Это не могло не беспокоить руководство ЕС, которое, кроме того, постепенно начало понимать, что рынок без государственного вмешательства не может в достаточной мере финансировать инновации, инфраструктуру и профподготовку работников. Реакцией стало принятие в 2000 г. Лиссабонской стратегии, которая по сути ознаменовала смену парадигмы промышленного развития и «переход от пассивной к активной промышленной политике в ЕС» [13, с. 211]. Согласно данному документу, повышение уровня жизни и снижение безработицы, рассматриваемые в качестве основных целей развития ЕС в период после 2000 г., могут быть достигнуты только при условии повышения эффективности промышленного производства и его конкурентоспособности. Характерно, что, несмотря на активное продвижение идей построения постиндустриального общества и преобладания сферы услуг, именно состояние промышленности рассматривается руководством ЕС как определяющий фактор благосостояния европейского сообщества. Один из основоположников теории «информационного общества» М. Кастельс теорию постиндустриализма вообще называет мифом и утверждает, что на самом деле нынешний тип экономики по-прежнему индустриальный, только основу его развития теперь составляют информатизация и глобализм [9, с. 81, 202, 203]. Последствиями активной промышленной политики европейских стран для стран Евразийского экономического союза (ЕАЭС) становятся «углубляющийся технологический и технический отрыв промышленности развитых стран, определяю-

щий снижение конкурентоспособности и потерю рыночных позиций отечественных производителей на мировом рынке, политика новой индустриализации в развитых странах, сопровождающаяся активным ограничением доступа к новейшим и стратегически важным технологиям для остальных стран, усиление глобальной конкуренции на мировых рынках» [5, с. 378].

В рамках принятой в 2010 г. Европейским союзом стратегии «Европа 2020» [20] Европейская комиссия (ЕК) утвердила ключевую инициативу «Единая промышленная политика в эпоху глобализации». В этом документе под единой (объединенной, общей) промышленной политикой (*Integrated Industrial Policy*) понимаются «те виды политики, которые влияют на издержки, цены и инновационную конкурентоспособность промышленности и промышленных секторов; все остальные меры, которые влияют на конкурентоспособность промышленности (политика в области транспорта, энергетики, охраны природы, социальной защиты, защиты прав потребителей, политика в области общего рынка и торговая политика)» [19, р. 6].

Основной задачей общей промышленной политики ЕС ставится повышение конкурентоспособности промышленности посредством комплекса мер национальных и наднациональных органов государственного управления по развитию инновационных технологий, улучшению доступа к финансам, повышению качества человеческого капитала, а также дополнительной защиты собственных производителей на общем рынке и поддержки их экспортной деятельности.

Важнейшей особенностью общей промышленной политики ЕС является то, что она не состоит из национальных промышленных политик, не заменяет их, а дополняет. Резолюции, принимаемые в рамках общей промышленной политики ЕС, носят характер дополнений по отношению к инструментарию национальных промышленных политик. Через общую промышленную политику государства-члены стремятся решить вопросы, которые невозможно решить на национальном уровне, и, наоборот, вопросы, которые эффективнее решать на национальном уровне, остаются в компетенции национальных правительств.

Основными формами реализации промышленной политики ЕС являются законодательные инициативы, призванные повысить конкурентоспособность государств-членов, а также иные нормативные правовые акты по развитию предпринимательства, содействию инновациям и инвестициям, либерализации торговли, регулированию государственной помощи и все отраслевые инициативы в деятельности Евросоюза.

Традиционно сферы политики, относившиеся к «первой опоре» (до Лиссабонского договора 2007 г.), т. е. вопросы регуляторной,

макроэкономической, бюджетной политики ЕС (а значит, и ее промышленная политика), условно закреплены за ЕК [14, с. 36]. В штате Генерального директората ЕК, ответственного за промышленность, предпринимательство и проведение промышленной политики, насчитывается более 1000 человек. Еврокомиссия является основным, но не единственным субъектом промышленной политики ЕС.

### Механизм взаимодействия субъектов промышленной политики ЕС

В ходе достаточно длительного процесса европейской интеграции и произошедших институциональных изменений в ЕС сложилась многоуровневая политическая система. Политическая власть и влияние оказались распределенными между несколькими уровнями управления: субнациональным, национальным и наднациональным [26]. В. Г. Шемятенков так охарактеризовал ее появление: «Европейский союз является политическим образованием, в котором власть расплывлена между различными уровнями власти и среди акторов, а между секторами имеются существенные различия в способах управления» [18, с. 335].

По определению Ф. Шмиттера, многоуровневое управление подразумевает «порядок принятия обязывающих решений, вовлекающих множество политически автономных, но в прочих отношениях взаимосвязанных акторов — как частных, так и государственных, которые расположены на разных уровнях территориальной агрегации, в более или менее непрерывные переговоры (обсуждения)» [28, р. 49].

В результате делегирования национальными правительствами части полномочий на наднациональный общеевропейский уровень, который стал объединять группы влияния, имеющие трансграничные интересы, национальные субъекты из политического процесса исключены не были [14, с. 38]. В отличие от национальных государств, как отмечает Д. Э. Руденкова, «в ЕС нет единого центра власти: носителем политической власти выступает коллектив национальных правительств, а агентами власти являются наднациональные институты» [14, с. 36]. Носителями наднациональной власти являются Совет ЕС, Европейский совет, Парламент, Комиссия, Суд ЕС, Европейский центральный банк и Счетная палата.

Модель коммуникации между национальными органами управления, наднациональными институтами ЕС и представителями реального сектора при формировании промышленной (и экономической) политики предполагает наличие четырех основных уровней согласования интересов:

— корпоративного (согласуются интересы национальных и международных субъектов хозяйствования);

— национального (согласуются текущие интересы национальных правительств стран-участниц);

— институционального (согласуются позиции управляющих институтов самого ЕС как интеграционного формирования);

— наднационального (согласуются общие интересы во внешней политике стран-участниц на уровне глав государств) (рис. 1).

Согласно декларируемым принципам субсидиарности, транспарентности и демократии процесс принятия политических решений в Европейском союзе строится снизу вверх. Основная масса инициатив в области промышленной политики соответственно исходит от представителей реального сектора, т. е. промышленных корпораций, транснациональных корпораций (ТНК) и других субъектов хозяйствования. И в этом ключевое, на наш взгляд, отличие западноевропейской интеграции от интеграции государств — членов ЕАЭС, где инициатива исходит от правительств и проявляются «серьезные внутренние противоречия самого процесса "интеграции сверху", когда заключенные межправительственные соглашения, вполне соответствующие общенациональным интересам стран ЕАЭС, вступают в противоречие или не в полной мере отражают интересы реального сектора интегрируемых экономик» [4, с. 340]. В ЕС субъекты хозяйствования получили возможность открыто представлять и отстаивать (лоббировать) свои интересы.

Как отмечают Д. А. Гальцина и О. Г. Филатова: «Очевидно, что корпорации крайне заинтересованы в повышении конкурентоспособности европейского бизнеса, поэтому они концентрируют усилия на таких направлениях, как введение единой европейской системы экспортного контроля, расширение практики косвенного налогообложения, совершенствование европейской инфраструктуры и информационного обеспечения, укрепление единой валюты» [3].

В структуре самого Европейского союза органом, отвечающим за преобразование интересов субъектов хозяйствования в законопроекты, является Европейская комиссия. В данном случае ЕК выступает в роли посредника по согласованию инициатив, исходящих от различных групп интересов (стейкхолдеров), среди которых присутствуют как представители крупного, среднего и мелкого бизнеса, так и национальные правительства.

Отличительной особенностью работы ЕК по согласованию интересов субъектов промышленной политики является то, что национальные производители (как крупные, так и мелкие) имеют возможность представлять свои интересы напрямую, минуя национальный уровень. Иными словами, национальные производители и национальные правительства представляют и отстаивают свои интересы параллельно, независимо друг от друга, объеди-

няя усилия, когда интересы совпадают, и действуя самостоятельно, когда интересы расходятся. Такой подход позволяет значительно увеличить количество договаривающихся сторон, что существенно повышает шансы проявления единомышленников, а также увеличивает количество рассматриваемых инициатив, в результате чего не возникает дефицит идей.

Непосредственно отношениями с общественностью занимаются Генеральные директораты, еврокомиссары и многочисленные комитеты. Согласование интересов происходит по достаточно простому алгоритму: представление интересов → столкновение интересов (дебаты, борьба) → координация интересов (переговоры) → соглашение (компромисс). Однако наибольший интерес для нас представляет механизм организации данного процесса, т. е. система институтов для работы с представителями реального сектора.

С одной стороны, ЕК, будучи субъектом законодательной инициативы, при принятии решений нуждается в проведении комплексной профессиональной экспертизы выдвинутых предложений. С другой стороны, представители бизнеса, будучи заинтересованной стороной, готовы предоставить европейским властям соответствующую информацию и экспертные оценки. В целях оптимизации данного процесса при Европейской комиссии создан специальный реестр экспертных групп (комитетов), куда могут войти представители любых групп интересов. Для контактов еврокомиссаров с представителями крупного бизнеса сформированы специализированные консультационные форумы. Д. А. Гальцина и О. Г. Филатова отмечают: «союзнические отношения бизнеса с европейскими властями и его экспертная активность привели к возникновению феномена "экспертотократии", обозначающего институционализированную экспертную роль представителей интересов бизнеса при разработке политических решений» [3]. Однако Д. Э. Руденкова подчеркивает, что «открытость ЕК обусловлена не только нехваткой ресурсов, но и стремлением найти компромисс между заинтересованными сторонами в процессе разработки законопроектов. От участия групп интересов зависит и последующее успешное внедрение принятого решения, что напрямую сказывается на легитимности и эффективности работы ЕК» [14, с. 76].

Как отмечалось ранее, «механизм согласования промышленной политики будет эффективен только в случае, если он сам и отдельные его элементы будут также динамичны, гибко реагируя на изменения макроэкономической и международной конъюнктуры» [4, с. 344]. В этом контексте ЕК не только постоянно вовлекает субъектов хозяйствования в наднациональные проекты (финансирует и создает условия для привлечения стейкхолдеров), но и поощряет их к конструктивному взаимо-

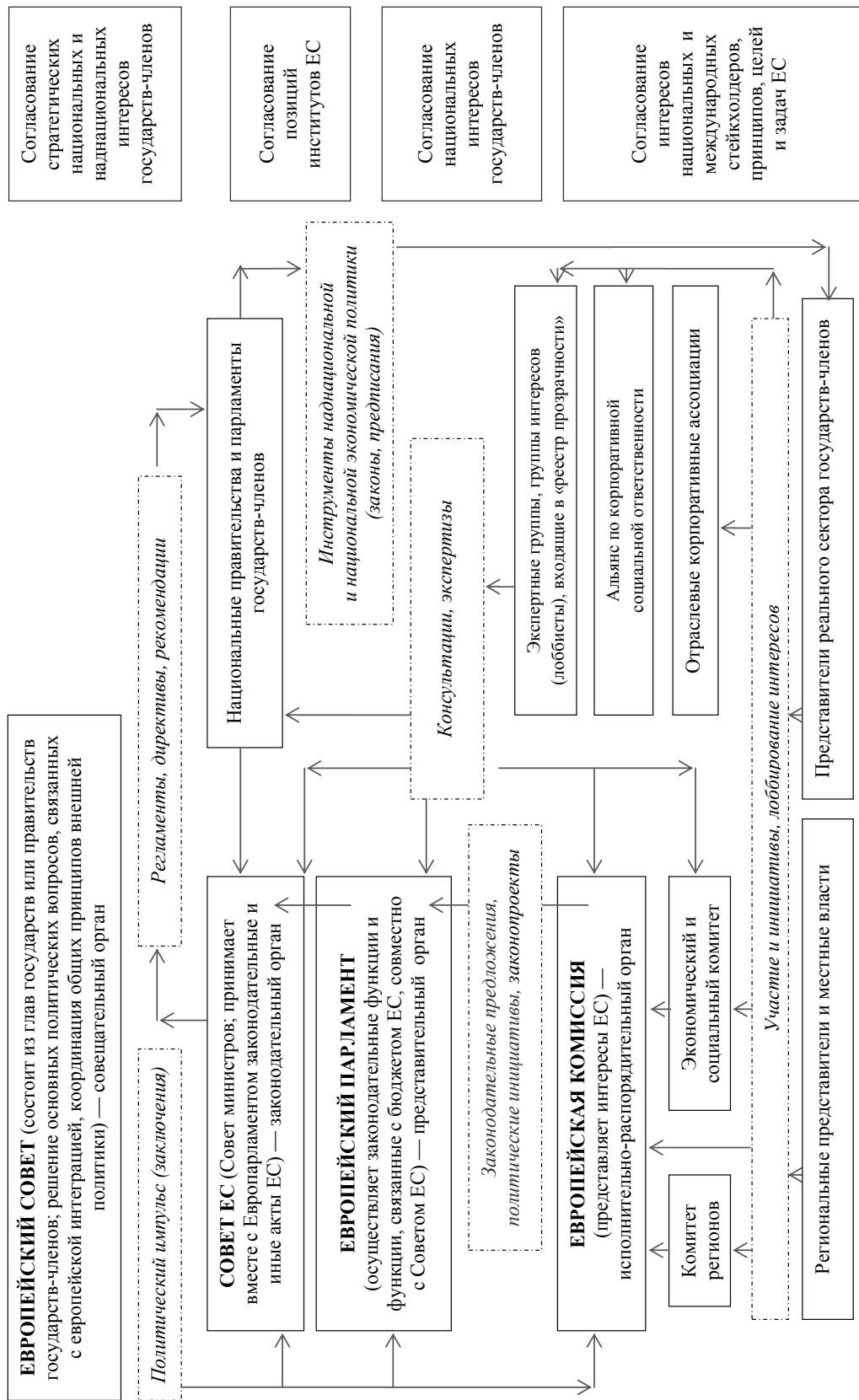


Рис. 1. Композиционно-блочная модель институционально-экономического механизма процесса согласования промышленной политики в ЕС

Источники: разработка автора по [12; 14; 26; 27].

## МЕЖДУНАРОДНЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОТНОШЕНИЯ

действию между собой по согласованию интересов (награждает за партнерство). Одной из таких форм сотрудничества между наднациональными, национальными институтами, деловыми кругами и стейкхолдерами является Европейский альянс по корпоративной социальной ответственности. Согласно определению ЕК: «Корпоративная социальная ответственность — это концепция, которая отражает добровольную волю компании участвовать в развитии общества и защите окружающей среды» [см.: 17, с. 13]. В результате работы альянса происходит выстраивание системы качественной взаимосвязи субъектов хозяйствования с наднациональными институтами и участия их в подготовке согласованных политических решений в области промышленной политики. Уровень конкурентоспособности промышленных организаций повышается за счет как высокой информированности о готовящихся решениях, так и продвижения своих интересов в ходе данного процесса. Таким образом выстраивается взаимовыгодная модель сотрудничества.

Понятия «лоббирование» и «представительство интересов» в резолюциях Европейской комиссии являются идентичными и обозначают «любую деятельность, имеющую своей целью повлиять на формирование политики и процессы принятия решений в институтах ЕС» [24]. Лоббирование интересов рассматривается как легитимная составляющая демократической системы, а регулирование представительства интересов (лоббизма) в ЕС является важнейшим звеном в системе согласования интересов субъектов хозяйствования и наднациональных структур.

В настоящее время группы интересов прочно утвердились в статусе участников политического процесса в ЕС [25]. По состоянию на 2016 г., в «реестре прозрачности» зарегистрировано более 8,3 тыс. лоббистских организаций, среди которых российские ТНК «Газпром» и «Лукойл» [14, с. 76]. В целях предотвращения доминирования частных интересов над общеевропейскими общественный контроль деятельности лоббистов осуществляют общественные организации (*Corporate Europe Observatory* и *AlterEU*).

Отдельные директораты ЕК (например, Генеральный директорат по морским делам и рыболовству), располагая сложившейся собственной экспертной базой, включающей несколько исследовательских институтов и обсерваторий, и будучи полностью обеспеченными необходимой информацией, не нуждаются в экспертной помощи лоббистов, что сводит к минимуму их возможности доступа к процессу принятия решений при формировании методов и инструментов соответствующей политики Евросоюза.

Активное привлечение лоббистов в процесс согласования законодательной инициативы начинается с этапа оценки возможных

последствий законопроекта, который включает в себя поиск альтернативных решений, оценку рисков, прогнозирование социально-экономических последствий. При этом ЕК занимается сбором информации через открытые консультации с экспертами, что позволяет учесть максимальное количество позиций. Поэтому преимуществом обладают те субъекты, которые способны представить достоверные и обоснованные данные, конструктивные предложения, а также варианты взаимовыгодных решений. Претензии субъектов друг к другу в ЕК не приветствуются, а направляются для рассмотрения в Европейский суд.

Как отмечает Дж. Ричардсон: «ЕК старается укрепить свои отношения с теми группами интересов, которые последовательно снабжают ее ценной информацией. Для этого она поощряет развитие сетей между группами интересов, чьи позиции имеют точки соприкосновения. Благодаря этому вокруг ЕК формируется консолидированный круг избранных, чье мнение и потребности имеют значение» [27, р. 24]. Однако большинство существующих экспертных групп при ЕК носят неформальный характер и не являются подотчетными, что становится большим преимуществом для лоббистов.

Следует отметить, что влияние экспертных групп и групп интересов в ЕК зависит не столько от их финансовых возможностей (хотя вопросы коррупции периодически всплывают), сколько от их способности генерировать конструктивные идеи, проводить их профессиональную оценку и обоснование, находить и предоставлять необходимую информацию. Данный феномен получил название «эксперттократия». С одной стороны, практика привлечения экспертных групп и групп интересов содействует формированию эффективного экспертно-консультационного механизма (причем не за счет бюджета) и более успешной реализации принятых решений. С другой стороны, как отмечают многие европейские аналитики: «подключая к дискуссии представителей частных и общественных интересов, ЕК обходит на своем пути помеху в виде национальных правительств» [22, р. 102], «это укрепляет ее позиции и позволяет принимать решения в определенных сферах в обход мнения национальных правительств» [21, р. 365].

Такой механизм согласования зачастую приводит к принятию руководящими органами ЕС решений, противоречащих и национальным интересам стран-участниц, и интересам крупных промышленных компаний (например, финансово-технологическое эмбарго в отношении России), что напрямую угрожает целостности ЕС как интеграционного объединения. При этом не всегда понятно, интересы каких именно стейкхолдеров поддерживаются (насколько они весомы в экономике ЕС). По сути ЕК (ссылаясь на отобранные «экс-

пертные» мнения) получает возможность отстаивать свои собственные интересы либо интересы стран, не входящих в ЕС.

Среди официальных консультативных органов в ЕС выделяют Экономический и социальный комитет (ЭКОСОК) и Комитет регионов. Изначально ЭКОСОК работал как форум для обсуждения вопросов, формирования единого рынка. В настоящее время он представляет интересы гражданского общества, работодателей и наемных работников. По результатам своей работы ЭКОСОК выпускает информационные бюллетени и экспертные мнения (в основном по законопроектам ЕК), которые направляются Совету ЕС, Комиссии и Парламенту и с которыми они обязаны считаться. Это явление получило название «консультативный лоббизм».

Аналогичным консультативным лоббистом ЕС является Комитет регионов, который, объединяя представителей региональной и местной властей, составляет доклады (экспертные мнения) об инициативах ЕК с точки зрения их интересов. Причем Европейская комиссия должна отчитаться перед Комитетом регионов, насколько было учтено его мнение, а Совет и Парламент обязаны консультироваться с Комитетом регионов по любому решению, затрагивающему сферу интересов местных или региональных правительств (политика занятости, охрана окружающей среды, развитие образования и здравоохранения).

При подготовке значимых законопроектов в целях привлечения к процессу согласования максимального количества заинтересованных сторон ЕК готовит и публикует так называемые «зеленую» и «белую» книги. «Зеленая» книга (*Green Paper*) [24] — это документ (не более 30 страниц), который содержит общие идеи и аргументы по рассматриваемой инициативе. После ее публикации все заинтересованные стейкхолдеры в течение 8 недель могут через специальную форму обратной связи на сайте профильного генерального директората ЕК высказать свое мнение. На основе анализа позиций заинтересованных сторон в «зеленую» книгу вносят поправки и публикуют «белую» книгу (не более 15 страниц), в которой содержатся конкретные предложения и меры в определенных сферах. «Белую» книгу рассматривает Совет, и в случае одобрения она служит основанием для дальнейшего рассмотрения инициативы по совершенствованию политики ЕС в соответствующей области и принятия определенных резолюций и директив.

Таким образом, ЕК решает задачу широкого согласования, что позволяет, с одной стороны, увязать каждое предложение с насущными вопросами представителей реального сектора, региональных и местных властей, а с другой — учесть позиции и интересы как можно более широкой аудитории.

Инициатива, прошедшая предварительное согласование на уровне стейкхолдеров, инициативных групп и лоббистов, далее проходит согласование внутри институтов ЕС, прежде всего в самой ЕК. Здесь согласование проходит между координационными группами, профильным директоратом, кабинетом председателя и службами ЕК, при этом черновые варианты готовящихся документов доступны всем заинтересованным сторонам. Согласованный таким образом документ рассматривается на заседании коллегии. В случае одобрения законопроект направляется на рассмотрение Совета и Европарламента.

Законодательная инициатива ЕК поступает в Европарламент, где назначается ответственный парламентский комитет, который будет готовить доклад в Совет. Дальнейшая законодательная процедура согласования предполагает работу в формате тройственных встреч (Европарламента, Совета и ЕК), или трилогов. По существу это закрытые межинституциональные переговоры. Работа парламентских комитетов над докладом представляет собой поиск компромиссов по нерешенным в ходе тройственных встреч вопросам. Здесь используются политические сети и коалиции, происходит активный поиск субъектов, заинтересованных в поддержке данного законопроекта. Институты ЕС при этом способны лоббировать друг друга. Парламент, как и ЕК, привлекает к своей работе над законопроектом экспертные группы и группы интересов для получения необходимой информации и экспертных мнений (вопросы зачастую требуют сложной технической экспертизы) — в этом проявляется его независимость от ЕК, Совета и национальных правительств. При этом европейские институты, пытаясь быть независимыми друг от друга и усилить свое влияние, попадают в прямую зависимость от крупных лоббистских группировок, способных финансировать исследование соответствующих экспертных групп и направлять их в соответствии со своими интересами.

Текст законопроекта, одобренный Парламентом, направляется в Совет и ЕК. Работа Совета ЕС, объединяющего политиков высокого уровня всех государств-членов, нацелена на отстаивание национальных интересов. Всю информацию, необходимую для принятия решений, члены Совета получают от своих национальных институтов и лоббистов. Деятельность Совета проходит в закрытом режиме, никакие промежуточные документы не публикуются. Законопроекты, полученные от ЕК, Совет передает на рассмотрение профильным рабочим группам (которых по разным сферам политики насчитывается более 150). Именно в формате рабочих групп делегации представляют свои позиции, происходят согласование интересов стран-участниц и поиск компромиссов. В ходе работы рабочей группы все

решения принимают на основе консенсуса. Полученный таким образом проект акта переходит в Комитет постоянных представителей (КОРЕПЕР), в котором происходят окончательное согласование интересов, поиск компромиссов и выработка единой позиции. Если КОРЕПЕР удалось согласовать все национальные позиции, законопроект будет одобрен в Совете, если нет, то он будет либо отправлен на доработку в ЕК, либо снят с повестки.

Как видим, механизм формирования и принятия решений в ЕС по сути представляет собой механизм согласования позиций и интересов стейкхолдеров различных уровней. Все институты ЕС являются переговорными площадками (разного уровня), обеспечивающими эффективное взаимодействие субъектов, заинтересованных в принятии того или иного решения. Однако последнее все же не может отвечать интересам всех заинтересованных сторон (что в принципе невозможно). Но такая цель и не ставится, главное, чтобы принятые решения согласовывались с основными принципами и стратегическими целями ЕС.

Процедура множественного приведения обсуждаемого законопроекта к консенсусу интересов всевозрастающего количества стейкхолдеров, несомненно, повышает вероятность потери изначально заложенного в него смысла. На наш взгляд, при таком подходе существенно возрастает риск принятия решений, не устраивающих никого. Если европейские институты заинтересованы в укреплении своего влияния среди стейкхолдеров, а стейкхолдеры активно конкурируют между собой за сферы влияния в структурах управления ЕС, высока вероятность подмены приоритетов, когда во главу угла будут поставлены интересы не самого ЕС, а его институтов и функционеров.

Реализация принятых Советом ЕС резолюций в настоящее время также находится вне компетенции национальных властей. Ответственность за исполнение возложена и на ЕК, которая осуществляет эту функцию через процедуру комитологии, т. е. систему транспаритивных комитетов. ЕК предлагает меры по реализации базовых актов, разрабатывая делегированные акты и акты по имплементации, а комитологические комитеты, в которые входят национальные эксперты стран ЕС, их рассматривают и одобряют [23, р. 226]. Имплементация актов предусматривает проведение комитологических процедур: совещательной и проверочной. При проведении консультаций ЕК с представителями стран Евросоюза снова привлекают группу экспертов, в состав которой, как правило, попадают заинтересованные лоббисты.

Таким образом, выстроенная в ЕС система принятия и реализации решений, основанная на активном привлечении не независимых, а именно заинтересованных экспертов, привела к формированию экспертократии групп инте-

ресов, а ЕК постепенно из технократического института превратилась в квазизаконодателя. Группы интересов имеют множество легальных возможностей и «точек доступа» к процессу согласования нормативных актов в институтах ЕС, причем на всех уровнях и этапах. Выбор уровня и интенсивности для лоббистского воздействия ограничен лишь ресурсами организации. Зачастую это приводит к нарушению баланса в системе представительства интересов. Однако ЕК стремится не ограничить или прекратить вовлечение лоббистов в политический процесс, но обеспечить регулирование лоббизма, при этом основной целью ставит не повышение эффективности инициатив, а рост уровня прозрачности и подотчетности процесса участия групп интересов. Такой подход означает, что в ЕС развитие механизма согласования интересов преследует своей целью не построение оптимальной системы баланса интересов, а формирование системы оптимизации непрерывного процесса балансирования итеративно меняющихся интересов (рис. 2).

## Заключение

Проведенный анализ динамики развития и основных особенностей формирования механизма согласования интересов субъектов промышленной политики ЕС как интеграционного объединения позволяет сделать определенные выводы.

Опыт интеграционных процессов в ЕС однозначно показал, а руководство ЕС и его стран-участниц признало необходимость и целесообразность проведения как национальной (в каждой стране в отдельности), так и наднациональной (общей для всего ЕС) промышленной политики, предполагающей активное участие государственных органов и институтов ЕС в процессе развития их промышленного комплекса. Однозначно признается, что действия механизмов рыночного саморегулирования совершенно недостаточно для повышения эффективности промышленного комплекса и роста его конкурентоспособности в условиях глобализации.

Сложившаяся модель коммуникаций между национальными органами управления, наднациональными институтами ЕС и представителями реального сектора при формировании промышленной политики (принятии решений) предполагает четыре уровня согласования: корпоративный уровень (согласуются интересы национальных и международных субъектов хозяйствования); национальный уровень (согласуются текущие интересы национальных правительств стран-участниц); институциональный уровень (согласуются позиции управляющих институтов самого ЕС как интеграционного формирования); наднациональный уровень (согласуются общие интересы во внешней политике стран-участниц). Ме-





ханизм формирования и принятия решений в ЕС представляет собой механизм согласования позиций и интересов стейкхолдеров различных уровней, а все институты ЕС являются переговорными площадками (разного уровня), обеспечивающими эффективное взаимодействие заинтересованных субъектов. Вырабатываемая таким образом политика является результатом серии компромиссов (множественного приведения обсуждаемого законопроекта к консенсусу интересов) между многочисленными группами интересов.

Несмотря на то, что многие нормы ЕС главенствуют над нормами, принимаемыми на национальном уровне, промышленная политика ЕС не заменяет, а дополняет национальные промышленные политики. Через общую промышленную политику государства-члены стремятся решить вопросы, которые невозможно

решить на национальном уровне, и наоборот вопросы, которые эффективнее решать на национальном уровне, остаются в компетенции национальных правительств. При этом развитие механизма согласования интересов преследует цель не построения оптимальной системы баланса интересов, а формирования системы оптимизации непрерывного процесса балансирования итеративно меняющихся интересов.

В целом опыт развития общей промышленной политики ЕС показывает, что эффективность процесса ее формирования и функционирования во многом зависит от наличия механизма согласования интересов ее субъектов в структуре институтов управления интеграционного объединения, а также от возможности обеспечить динамичный баланс интересов всего множества стейкхолдеров.

### Список использованных источников

1. Бобков, С. А. Социально-экономическое развитие Евразийского экономического сообщества на современном этапе: проблемы, противоречия и перспективы: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.14 / С. А. Бобков; Гос. ун-т управления. — М., 2011. — 22 с.
2. Введенский, В. Г. Современные проблемы регионального сотрудничества России и Европейского союза / В. Г. Введенский. — М.: Серебряные нити, 2010. — 256 с.
3. Гальцина, Д. А. Коммуникации бизнеса и наднациональных институтов в рамках региональных интеграционных объединений: ЕС и ЕАЭС / Д. А. Гальцина, О. Г. Филатова [Электронный ресурс] // Евразийский юридический портал. — 15.05.2017. — Режим доступа: <[http://www.eurasialegal.info/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5258:2017-05-15-08-56-52&catid=1:eurasianintegration](http://www.eurasialegal.info/index.php?option=com_content&view=article&id=5258:2017-05-15-08-56-52&catid=1:eurasianintegration)>. — Дата доступа: 12.06.2017.
4. Гурский, В. Л. Согласование интересов субъектов промышленной политики как основа разрешения противоречий в процессе международного промышленного сотрудничества стран ЕАЭС / В. Л. Гурский // Экономическая наука сегодня: сб. науч. ст. Вып. 5 / редкол.: С. Ю. Солодовников [и др.]; БНТУ. — Минск, 2017. — С. 336–351.
5. Гурский, В. Л. Трехкомпонентная концепция согласованной промышленной политики в ЕАЭС / В. Л. Гурский // Там же. — С. 377–394.
6. Давыденко, Е. Л. Опыт межгосударственной экономической интеграции для Содружества Независимых Государств / Е. Л. Давыденко // Белорус. журн. междунар. права и междунар. отношений. — 1999. — № 3. — С. 60–63.
7. Давыденко, Е. Л. Опыт развития западноевропейской интеграции / Е. Л. Давыденко, Ю. Г. Киреева // Журн. междунар. права и междунар. отношений. — 2015. — № 4. — С. 46–53.
8. Данильченко, А. В. Экономическая интеграция. Интернационализация производства / А. В. Данильченко, Л. М. Петровская // Мировая экономика: курс лекций / Л. М. Петровская. — Минск: БГУ, 2002. — С. 25–56.
9. Кастельс, М. Информационная эпоха. Экономика, общество и культура: пер. с англ. / науч. ред. О. И. Шкаратана). — М.: Высш. шк. экономики, 2000. — 607 с.
10. Мисько, О. Н. Международная экономическая интеграция: учеб. пособие / О. Н. Мисько. — СПб.: Ун-т ИТМО, 2015. — 174 с.
11. Носов, М. Г. ЕвразЭС и интеграционный опыт ЕС / М. Г. Носов, А. Ю. Бочеввер, Ю. А. Борко. — М.: Ин-т Европы РАН, 2009. — 192 с.
12. О промышленной политике Европейского союза [Электронный ресурс] // Портал внешнеэкономической информации / Министерство экономического развития Российской Федерации. — Режим доступа: <[http://www.ved.gov.ru/reg/info/documentation/search\\_documents/?action=showproduct&id=3745&parent=0&start=57](http://www.ved.gov.ru/reg/info/documentation/search_documents/?action=showproduct&id=3745&parent=0&start=57)>. — Дата доступа: 10.06.2017.
13. Промышленная политика европейских стран: докл. Ин-та Европы / под ред. Н. В. Говоровой. — М.: Ин-т Европы РАН: Рус. сувенир, 2010. — 214 с.
14. Руденкова Д. Э. Лоббизм в европейском союзе: политические аспекты регулирования: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / Д. Э. Руденкова. — М., 2016. — 198 л.
15. Рыжов, В. Б. Международно-правовые модели региональных интеграционных объединений / В. Б. Рыжов. — М.: Nota bene, 2007. — 28 с.
16. Семак, Е. А. Международные интеграционные объединения: синергетический эффект / Е. А. Семак, А. Е. Ермаленок // Беларусь и мировые экономические процессы. Вып. 5. — Минск: БГУ, 2009. — С. 155–165.
17. Черепанова, Н. В. Корпоративная социальная ответственность: учеб. пособие / Н. В. Черепанова; Томск. политех. ун-т. — Томск: Изд-во Томск. политех. ун-та, 2012. — 94 с.
18. Шемятенков, В. Г. Европейская интеграция / В. Г. Шемятенков. — М.: Междунар. отношения, 2003. — 400 с.
19. An Integrated Industrial Policy for the Globalisation Era. Putting Competitiveness and Sustainability at Centre Stage: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Doc. COM (2010) 614 final. Brussels, 28.10.2010 [Electronic resource] // EU Monitor. — Mode of access: <[https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvke1fm2yd1uo\\_j9vvik7m1c3gyxp/vkcwewdwyznxy/v=s7z/f=/com\(2010\)614\\_en.pdf](https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvke1fm2yd1uo_j9vvik7m1c3gyxp/vkcwewdwyznxy/v=s7z/f=/com(2010)614_en.pdf)>. — Date of access: 22.06.2017.
20. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth: Communication from the Commission. Europe 2020: Doc. COM(2010) 2020 final. Brussels, 03.03.2010 [Electronic resource] // EUR-Lex: Access to European Union law. — Mode of access: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>>. — Date of access: 29.09.2017.

21. Bouwen, P. Corporate Lobbying in the European Union: the Logic of Access / P. Bouwen // *Journal of European Public Policy*. — 2002. — Vol. 9, N 3. — P. 365—390.
22. Christiansen, T. The European Commission: the European executive between continuity and change / T. Christiansen // *European Union: power and policy-making*. 3rd ed. / ed. by J. Richardson. — New York: Routledge, 2008. — P. 99—121.
23. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union [Electronic resource] // Council of the European Union. — Mode of access: <<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?!=EN&f=ST%206655%202008%20INIT>>. — Date of access: 29.07.2017.
24. Green Paper: European Transparency InitiativeL Doc. (COM) 194 final. Brussels, 03.05.2006 [Electronic resource] // European Union. — Mode of access: <[http://europa.eu/documents/comm/green\\_papers/pdf/com2006\\_194\\_en.pdf](http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com2006_194_en.pdf)>. — Mode of access: 12.07.2017.
25. Hauser, H. European Union Lobbying Post-Lisbon: an Economic Analysis / H. Hauser // *Berkeley Journal of International Law*. — 2011. — Vol. 29, N 2. — P. 692.
26. Hooghe, L. Types of multi-level governance / L. Hooghe, G. Marks [Electronic resource] // *European Integration online Papers (EIoP)*. — 2001. — Vol. 5, N 11. — Mode of access: <<http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm>>. — Date of access: 13.07.2017.
27. Richardson, J. Policy Making in the EU: Interests, Ideas and Garbage Cans of Primeval Soup / J. Richardson // *European Union Power and Policy Making* / ed. J. Richardson. — P. 3—30 [Electronic resource] // Rotlrdge. — Mode of access: <[http://cw.routledge.com/textbooks/0415358140/pdf/european\\_union\\_chapter.pdf](http://cw.routledge.com/textbooks/0415358140/pdf/european_union_chapter.pdf)>. — Date of access: 12.07.2017.
28. Schmitter, P. Neo-Neofunctionalism / *European Integration Theory* / P. Schmitter. — Oxford: Oxford University Press, 2004.

Статья поступила в редакцию в октябре 2017 г.