

ФИКСИРУЕМ ТЕНДЕНЦИЮ

ЛОББИЗМ В ИНСТИТУТАХ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

ДАРЬЯ РУДЕНКОВА

Институт мировой экономики и международных отношений РАН, Москва, Россия

Резюме

В исследованиях, посвященных группам интересов, принято выделять три основных типа представительства интересов, каждый из которых соответствует определенной системе политической организации: плюралистический, элитарно-плюралистический и неокорпоративистский. Данные типы обладают характерными чертами, которые диктуют роль, приоритетность, степень влияния и вовлеченности групп интересов в политический процесс. Для Европейского Союза характерен дуализм плюралистического и неокорпоративистского типов. Такая система политического представительства групп интересов сбалансирована и при этом динамична. Дуализм типов представительства может быть объяснен стремлением ЕС повысить уровень прозрачности в процессе принятия решений и одновременно преодолеть пресловутый демократический дефицит.

Анализируя логику доступа групп интересов к ключевым институтам ЕС, автор выделяет структурно-функциональные возможности лоббистов по воздействию на принимаемые решения. В центре внимания – Европейская комиссия, Европейский парламент, Совет, Комитет постоянных представителей, Экономический и социальный комитет, а также Комитет регионов. В зависимости от имеющихся в распоряжении ресурсов и сферы деятельности, группы интересов осуществляют лоббистскую деятельность в разных институтах с целью обеспечить принятие благоприятного для себя решения. В такой схеме институты выступают в роли черного ящика, в котором происходит конверсия посылаемых группами интересов запросов в конкретные меры и действия, которые призваны, удовлетворив или отклонив запрос, обеспечить легитимность политического управления. В связи с этим институты заинтересованы в участии групп интересов в процессе принятия решений.

Внутренняя структура ЕС неоднородна: институты не только придерживаются альтернативных позиций по рассматриваемым ими вопросам. Зачастую им не хватает слаженности и внутри их самих. С одной стороны, лоббисты вынуждены приспособливаться к каждому институту в отдельности и искать характерные подходы и методы взаимодействия. С другой – Европейская комиссия не стремится к применению жестких мер регулирования по отношению к группам интересов, потому что они служат основным источником информации и экспертного мнения. Напротив, она поощряет развитие сетей между группами интересов, чьи позиции имеют точки соприкосновения.

Ключевые слова:

группы интересов; лоббизм; Европейский Союз; логика доступа; институты.

Институтам ЕС принадлежит ключевая роль в становлении специфически европейского типа лоббирования [Coen, Richardson 2009: 390]. Они воплощают не просто арену

для обсуждения и удовлетворения социальных нужд и требований, но в силу широкого круга вовлеченных участников, обеспечивающих их функционирование, играют го-

раздо более важную роль [Mahoney 2004: 441-466]. Группы интересов нуждаются в доступе к институтам, потому как последние обладают монополией на принятие решений, обязательных для исполнения. Институты имеют непосредственное политическое влияние, что делает их мишенью лоббистов [Truman 1993: 334]. Несмотря на то что доступ к институтам не равнозначен влиянию на них, одно неразрывно связано с другим [Bouwen 2004: 473-495]. Не имея «точек доступа» в институты, лоббисты, очевидно, не могут влиять на принятие решений [Truman 1993: 334]. Поэтому поиск доступа к институтам становится едва ли не основной деятельностью лоббистов. Со своей стороны, уполномоченные органы регулируют доступ лоббистов к институтам.

Настоящая статья имеет следующую структуру: в первом разделе рассмотрены теоретические подходы к изучению групп деловых интересов в ЕС, поскольку именно они позволяют выявить логику доступа групп интересов в институты объединения; в последующих – существующие для лоббистов каналы влияния на решения, принимаемые в отдельных институтах ЕС (Комиссии, Парламенте, Совете, ЭКОСОК и Комитете регионов).

Центральное место в статье отведено анализу взаимодействия институтов ЕС с группами интересов, а точнее, логике доступа лоббистов в институты и, следовательно, к участию в процессе принятия решений. Анализируя логику доступа, мы попытаемся сделать вывод о том, какой же тип организации политической системы в конечном итоге характерен для ЕС как интеграционной группы.

1

Одним из аспектов исследования лоббизма стала попытка создать типологию представительства групп интересов и выявить особенности каждого из существующих типов. Удалось выделить три основных типа, соответствующих следующим системам политической организации: *плюралистической*, *элитарно-плюралистической* и *неокорпоративистской* [Coen 2007: 333-345].

Для *плюралистического* типа организации групп интересов характерен высокий уровень представительства в органах власти, равный доступ к участию в формировании политического курса, фрагментация по сферам деятельности, элемент конкуренции между группами и нейтральная позиция правительства – точнее, его стремление быть арбитром, не поддаваясь влиянию ни одной из сторон [Clive 1993: 269]. Соблюдение этих условий обеспечивает свободу и равенство групп интересов в борьбе за влияние на власть. Заметим, что *такой тип политической организации существует только в теории, именно к нему стремится большинство западных демократий*. Однако и он не свободен от критики: в его рамках политическая власть и доступ к ней в действительности не распределяются равномерно между всеми игроками, что является следствием различий в располагаемых ими ресурсах (экономических, политических и даже социальных).

Следующим был выделен *элитарно-плюралистический* тип организации, в соответствии с которым постулируется, что группы интересов, располагающие большими финансовыми ресурсами, имеют больше «точек доступа» и возможностей влияния на принятие решений, чем группы с меньшими ресурсами. Нейтралитет правительства также подвергается сомнению: допускается, что властные структуры могут не только отстаивать интересы конкретных групп, но и участвовать в урегулировании конфликтов между ними. Элитарно-плюралистический тип организации более приближен к реальности, однако в «чистом виде» можно встретить лишь некоторые из его проявлений.

Наконец, третий, *неокорпоративистский*, тип организации синтезирует в себе черты модели взаимоотношений между правительством и группами интересов, при которой они сотрудничают во имя достижения общей цели. В данном случае сотрудничество служит поддержанию стабильности и даже гарантирует соблюдение общих норм. Неокорпоративистский тип в первую очередь характерен для организации экономи-

ческой политики: правительство предоставляет выбранным группам интересов в ряде сфер исключительные права на представительство, а взамен получает лояльность и гарантированное исполнение установленных правил [Katzenstein 1985: 268]. Иными словами, правительство обеспечивает свою легитимность.

Правительство идет на сотрудничество еще и потому, что, преследуя собственные цели, оно все-таки нуждается в информации от групп интересов. Например, благодаря переговорам и сотрудничеству с группами деловых интересов, правительство получает дополнительные рычаги для обуздания инфляции и контроля над ростом цен.

2

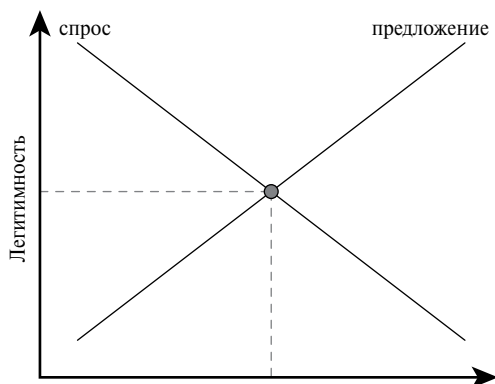
В зависимости от имеющихся ресурсов и сферы деятельности, группы интересов всегда заняты поиском адекватных своим целям «точек доступа» к Комиссии, Совету и Парламенту с тем, чтобы обеспечить принятие благоприятных для себя законодательных норм и отклонить или смягчить те нормы, в которых они не заинтересованы. Вместе с тем и институты, со своей стороны, отчасти заинтересованы в деятельности групп интересов, обеспечивающих ту или иную форму участия гражданского общества в политическом процессе.

Институты представляются пресловутым черным ящиком [Easton 1965: 507], в котором происходит конверсия посылаемых обществом запросов в конкретные меры и действия, благодаря которым удовлетворяются социальные нужды. Необходимость предоставления доступа к институтам и, следовательно, к участию в процессе выработки политики – своеобразная плата за обеспечение демократической легитимности, которая востребована Евросоюзом, чтобы гарантировать высокое качество управления и регулирования. В результате лоббисты становятся неотъемлемой частью процесса выработки европейской политики – без их участия легитимность всей системы оказалась бы под вопросом [Hauser 2011: 692].

Рис. 1 демонстрирует зависимость между легитимностью институтов / политики и доступом лоббистов к участию в принятии политических решений. На данной схеме «спрос» означает обобщенную величину, обозначающую ту степень открытости, или доступа, которую хотели бы получить лоббисты за обеспечение определенной степени легитимности. В то время как «предложение» выражает обобщенный уровень доступности, который готовы предоставить институты ЕС в обмен на определенный уровень легитимности, то есть поддержки проводимой политики и институционального устройства. Условные «спрос» и «предложение» уравнивают друг друга, за счет чего достигается оптимальное для заданных условий соотношение легитимности и доступности.

Было бы неоправданным упрощением рассматривать институциональную структуру ЕС как единое и гармоничное целое. Институты объединения значительно различаются между собой. Кроме того, зачастую им не хватает согласованности внутри составляющих их структур [Risse-Kappan 1995: 323]. Понятно, что то, как внутренне устроены те или иные политические институты, влияет на модели представительства интересов в них. И совершенно естественно, что в силу крайней неоднородности институциональной архитектуры ЕС лоб-

Рисунок 1
Регулируемый доступ к институтам ЕС



Источник: Хаузер Г. [Hauser 2011: 693].

бисты вынуждены приспосабливаться к каждому институту в отдельности, искать индивидуальные подходы и методы [Van Schendelen 2002: 89].

Европейская комиссия (ЕК), безусловно, остается лидером среди институтов интеграционного объединения по взаимодействию с группами интересов. Будучи субъектом законодательной инициативы, Комиссия больше других нуждается в проведении комплексной экспертизы своих предложений, что довольно сложно обеспечить, располагая ограниченными ресурсами и не прибегая к помощи извне.

С одной стороны, открытость Комиссии к внешнему воздействию обусловлена стремлением найти компромисс между заинтересованными сторонами в процессе работы над той или иной инициативой, обеспечить ее принятие. К тому же от участия групп интересов зависит и последующее успешное внедрение или отторжение принятого решения, что напрямую сказывается на легитимности и эффективности работы Комиссии. Именно поэтому она зачастую берет на себя совещательные и консультативные функции, стимулируя игроков всех уровней высказывать свое мнение. Известно, что Комиссия внимательно относится к мнению отдельных органов местной власти, но отдает предпочтение коллективным заключениям, например, от группы муниципалитетов одной страны или даже всех стран-членов. Транснациональный компонент при представлении интересов, безусловно, важен [Cameron 2002: 102].

С другой стороны, в глазах лоббистов Комиссия привлекательна своей ключевой функцией в процессе принятия решений: легче всего оказывать влияние на начальных стадиях выработки предложений, еще до предварительного опубликования [Greenwood 2003: 24]. Процесс обсуждения готовящегося предложения начинается в Совещательном комитете, в который входят

представители национальных, наднациональных и секторальных интересов. Именно на этом этапе ЕК вовлекает в дискуссию сторонних экспертов, что позволяет учесть максимальное количество позиций.

В распоряжении Комиссии есть возможность проведения открытых консультаций с дальнейшим опубликованием зеленых, а потом и белых книг, о которых стоит сказать отдельно. Зеленая книга (Green Paper) выпускается Комиссией с целью стимулировать дискуссию по заявленной проблеме. Заинтересованные лица приглашаются к участию в обсуждении. На основе внесенных предложений и поправок, она, как правило, публикует белую книгу (White Paper). В ней уже содержатся конкретные предложения по принятию мер в определенных сферах. Если белая книга получает одобрение Совета ЕС, она может послужить основанием для выработки программы действий в какой-либо области. Еще одной возможностью для оказания влияния лоббистами является Ежегодное программное заявление Комиссии, в котором оглашается план действий на следующий год.

Важная «точка доступа» к лоббированию в ЕК связана с ее полномочиями обращаться с исками в Суд ЕС против какой-либо страны-участницы, если последняя не выполняет свои обязательства по Договору¹. Таким образом, если интересы корпораций или гражданских организаций ущемлены, они стремятся поставить об этом в известность Комиссию.

Стимулируя активность групп интересов и подогревая их внимание к важным проблемам текущего момента, Комиссия восполняет постоянно имеющуюся потребность в технической экспертизе и информации. Несмотря на регулярную критику «еврократии» за громоздкость, число функционеров, работающих в ней, не велико — всего около 23 000 человек. Это гораздо меньше, чем в бюрократических системах

¹ Treaty Establishing the European Economic Community (consolidated version of). 2002. European Union Law [Электронный ресурс]. URL: <https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/ce32120061229en00010331.pdf> [дата обращения: 06.07.2014].

большинства государств-членов ЕС [Broscheid, Coen 2007: 346-365]. Такое положение создает условия, при которых Комиссия испытывает нехватку в сотрудниках и, одновременно, перегружена работой (understaffed and overstressed) [Greenwood 2003: 180]. В этой связи она вынуждена полагаться на представителей корпоративных интересов, общественных организаций. Для этого создаются консультативные комитеты, в работе которых лоббисты принимают непосредственное участие [Greenwood 2003: 181]. Такая форма взаимодействия с Комиссией дает группам интересов возможность прямого влияния на принятие решений. Институту она обеспечивает легитимность «на входе» (то есть в начале процесса выработки решения).

Комиссия желает укрепить свои отношения с теми, кто регулярно снабжает ее ценной информацией. Для этого она поощряет развитие сетей взаимодействия групп интересов, чьи позиции имеют точки соприкосновения. В итоге вокруг Комиссии формируется консолидированный круг «избранных», чье мнение, а, соответственно, и потребности начинают приобретать большое значение [Richardson 2001: 3-24]. Среди таких консультантов есть особо привилегированные и доверенные, которые являются постоянными членами в консультативных органах и чье сотрудничество с Комиссией стало каждодневной работой и даже рутинной. [Broscheid, Coen 2007: 346-365].

ЕК стремится к тому, чтобы каждое ее предложение было направлено на решение насущных вопросов и потому вызывало бы отклик у как можно более широкой аудитории. Лоббисты обеспечивают его значительной частью экспертной информации, что в конечном счете повышает легитимность «на выходе» (то есть признание принимаемых решений), а, значит, и продуктивность его работы. Именно стремление Комиссии обеспечить легитимность и исполнение своих решений толкает ее к сотрудничеству с группами интересов.

Комиссия крайне заинтересована в консолидированной позиции гражданско-

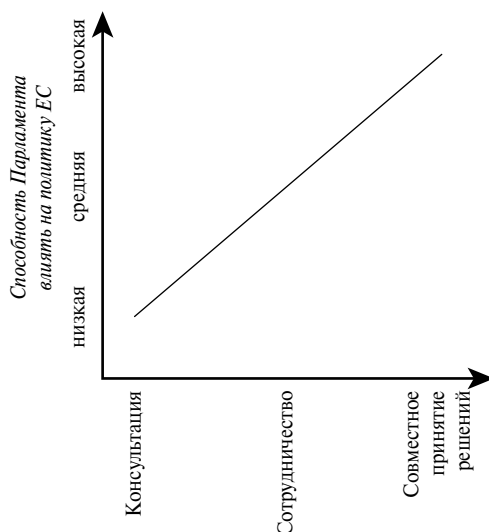
го общества из разных стран ЕС, поскольку это укрепляет ее позиции в конкуренции с государствами-членами за влияние на законодательный процесс [Bouwen 2003: 365-390]. Лоббисты помогают выполнять эту задачу, непосредственно подключая к дискуссии представителей частных и общественных интересов отдельных стран и позволяя ей таким образом фактически обходить национальные правительства [Christiansen 2005: 408].

Э

В отличие от Комиссии, *Европейский парламент* (ЕП) на протяжении первых трех десятилетий после подписания Римских договоров не мог похвастаться широтой полномочий. Он считался политически слабым институтом и не привлекал лоббистов [Bouwen 2003: 365-390].

Ситуация изменилась с расширением полномочий ЕП вследствие подписания Маастрихтского договора в 1992 году. Парламент нарастил политический вес благодаря введенной процедуре совместного принятия решений (в рамках которой он

Рисунок 2
Значимость Парламента для представительств интересов при различных законодательных процедурах



Источник: Хаузер Г. [Hauser 2011: 696].

взаимодействует с Комиссией и Советом ЕС), что существенно упрочило его позиции в «институциональном треугольнике». На рис. 2 графически отображено усиление роли Парламента с точки зрения лоббистов по мере того, как менялась законодательная процедура.

Процедура прохождения законопроекта в Парламенте построена следующим образом: предложение Комиссии поступает в Парламент, затем через Председателя и его аппарат перенаправляется в один из комитетов. Профильный комитет дает свое заключение о том, нуждается ли законопроект в доработке, поправках, стоит ли его отклонить или принять. Председатель комитета назначает депутата, который курирует вопрос и в дальнейшем будет по нему докладчиком. Как правило, параллельно ведет работу «теневой докладчик», который готовит критические замечания к законопроекту. Таким образом, заседание комитета напоминает судебное обсуждение с условными «защитником» и «обвинителем».

Лоббистам, как правило, известно, кто, когда и с какими предложениями выступает. Поэтому их работа на данном этапе сводится к тому, чтобы снабдить депутатов необходимой информацией, экспертизой и склонить на свою сторону как можно большее число членов депутатов, состоящих в том или ином комитете. В процессе обсуждения наибольший вес имеют ценностные средства убеждения – именно апелляция к ценностям чаще всего обеспечивает победу той или иной линии аргументации. Выступления докладчиков приобретают характер «информационной бомбы», что делается лоббистами намеренно с целью привлечь внимание к вопросу либо, наоборот, снизить остроту проблемы, отвлечь от нее внимание.

Существует и другая, альтернативная, процедура рассмотрения предложений Комиссии Парламентом – межгрупповая работа (intergroups). «Интергруппы» формируются из членов Парламента без учета партийной или иной принадлежности. Работа в группах носит менее формальный

характер, но существенно влияет на общее мнение Парламента, так как именно в них формируются коалиции и вырабатывается единое мнение. Поэтому для лоббистов, имеющих связи с лидерами парламентских групп, не составляет труда построить коалицию в свою поддержку.

В арсенале региональных лоббистов имеется возможность использовать значение «территориальной близости» к депутату, так как парламентарий избирается от конкретного региона своей страны и должен отстаивать интересы граждан, которых он представляет. Одновременно с этим на парламентариев накладывается обязательства принадлежность к одной из европейских партий.

Отсутствие стабильного большинства в Парламенте способствует стремлению депутатов к сотрудничеству, формированию коалиций и выработке консенсуса, что в глазах лоббистов повышает его значение как переговорной площадки. По оценкам, каждый год Парламент посещает около 70 000 человек, однако точные данные о действительных контактах лоббистов с евродепутатами нет, так как их встречи обыкновенно носят неформальный и конфиденциальный характер. Известно только, что, например, за 2006 г. членами Парламента было запрошено 4 435 годовых пропусков для аккредитованных лоббистов.

После подписания Маастрихтского договора Парламент стал привлекать лоббистов правом наложения вето на решения Совета. Ведь согласно процедуре совместного принятия решений, для принятия законодательной нормы предложения Комиссии должны быть одобрены как Советом, так и Парламентом. В результате обретения новых полномочий, в период с 1994 по 2005 годы количество случаев прямого лоббирования в ЕП удвоилось.

С подписанием Лиссабонского договора произошло дальнейшее расширение сфер, решения по которым должны приниматься совместно [Lobbying in the European Union 2007: 10]. Прежде всего это касается таких вопросов общей политики, как сельское

хозяйство и энергетика, которые также попали под совместное ведение Парламента и Совета, что существенно повысило интерес лоббистов к ЕП [Coen, Richardson 2009: 390].

Со своей стороны, Парламент также нуждается в лоббистах для повышения уровня своей легитимности. По природе он, оставаясь основным представительным органом ЕС, должен быть восприимчив к сигналам, поступающим от различных общественных групп. Лоббисты – один из наиболее значительных ресурсов информации, которым Парламент не может пренебречь, потому что от нее зависит его автономия по отношению к Комиссии, Совету и правительствам отдельных стран-членов.

В силу того, что Комиссия при выработке законопроекта не остается беспристрастной к доводам приближенных к ней представителей интересов, Парламент заметно компенсирует такой перекос своей открытостью для менее влиятельных групп. Не последним доводом в пользу сотрудничества с лоббистами является и тот факт, что обсуждаемые вопросы требуют сложной технической экспертизы, которую депутатам могут предоставить лоббисты.

4

Совет ЕС представляет собой орган, включающий в себя министров государств-членов объединения, и служит основным форумом для отстаивания национальных интересов [Hayes-Renshaw 2009: 70-88]. Он выполняет роль арбитра в случае возникновения противоречий и разрабатывает стратегические решения. Совет наделен широкими наднациональными полномочиями. Наряду с Парламентом, он обладает правом вето в законодательном процессе. Более того, в полномочия Совета входит решение вопросов о распределении бюджета. Именно последнее обстоятельство притягивает пристальное внимание лоббистов к его деятельности.

Обсуждение законопроекта Совет начинает сразу по его получении, не дожидаясь реакции Парламента. В ходе этого процесса он опирается на **Комитет постоянных представителей (КОРЕПЕР)**². Последний играет ключевую роль в поиске компромисса и выработке единой позиции между странами, потому что вся подготовительная работа ведется в экспертных группах Совета и КОРЕПЕР. По своей структуре КОРЕПЕР делится на два формата: в состав КОРЕПЕР II входят представители государств-членов ЕС в ранге послов, в КОРЕПЕР I – их заместители. Одна из целей работы этого органа – взять на себя часть нагрузки, чтобы министры могли сосредоточиться на более важных политических вопросах.

В абсолютном большинстве случаев, если Комитету представителей удалось прийти к общему мнению в ходе обсуждения, то в Совете законопроект будет одобрен без обсуждений или даже списком, наряду с другими вопросами. Обсуждения в Совете проходят лишь по политически чувствительным вопросам, которые требуют согласования на высоком уровне. При этом считается, что если какой-либо вопрос второй степени значимости дошел до обсуждения в Совете, то КОРЕПЕР провалил свою работу, не обеспечив согласования позиций сторон [Van Schendelen 2002: 105].

Как и в случае с ЕК и ЕП, Совет нуждается в информации от лоббистов: прежде всего о том, как отразится принятие обсуждаемого решения на внутренней обстановке в отдельных странах. Предоставление экспертизы о внутриполитических делах оказывается главной «точкой доступа» в Совет. Она позволяет оценивать, является ли рассматриваемое решение приемлемым для страны, может ли она пойти на компромисс [Vouwen 2004: 475]. Лоббисты внутри страны могут мобилизовать внутренние группы давления с тем, чтобы те повлияли на позицию национального министра в Совете [Van Schendelen 2002: 97-98].

² КОРЕПЕР – COREPER – Comité des représentants permanents – Комитет постоянных представителей (стран-участниц ЕС).

Однако данная стратегия весьма затруднительна уже потому, что доступ к членам Совета резко ограничен. Деятельность этого органа непрозрачна: его встречи проходят за закрытыми дверями, никакие документы о ходе заседания не подлежат обнародованию: «Совет – самый неудобный для наднационального лоббирования институт, но он открыт для лоббирования по национальному каналу» [Леви 2009: 111].

В «институциональном треугольнике» Совет меньше всего зависит от технической экспертизы, в отличие от Комиссии и Парламента. Совету нужна только та информация, которая может повлиять на процесс переговоров между государствами. В то же время, в отличие от Комиссии и Парламента, Совет имеет несравнимо более широкие возможности для получения информации от национальных и местных властей, отсюда – его низкая заинтересованность в лоббистах. В свою очередь, для лоббистов он является неприоритетным объектом воздействия, так как раз сформулированные позиции государств по отдельным вопросам сложно изменить, особенно на таком высоком уровне. В большинстве случаев, законопроекты, которые попадают в Совет, уже прошли обсуждение на более низком уровне, все позиции были согласованы. Реальные дебаты в могут развернуться только по крупным политическим проблемам.

Важным фактором снижающим эффективность лоббирования в Совете, остается и то, что состав органа постоянно обновляется. Его члены занимают должности временно и зависят от национальных выборов и кабинетных перестановок. Ситуация усугубляется тем, что члены Совета большую часть времени находятся в столицах своих стран и бывают в Брюсселе наездами [Van Schendelen 2002: 104].

Иначе обстоят отношения лоббистов с членами рабочих групп и КОРЕПЕР, которые играют решающую роль в подготовке или отклонении законопроекта. Сначала рабочие группы экспертов, представляющих государства-члены, анализируют законопроект, поступивший из Комиссии.

Там, где им не удалось прийти к общему мнению, в процесс вступает КОРЕПЕР. На данной стадии активность лоббистов максимальна: они пытаются влиять на экспертов-функционеров, которые выполняют подготовительную работу для встреч КОРЕПЕР и Совета.

Профильные эксперты участвуют в заседаниях согласительного комитета наряду с постоянными представителями, и нередко именно им удается повлиять на разрешение конфликта интересов. Тем не менее влияние постоянных представителей чрезвычайно велико, хотя и носит неформальный характер. Они выступают связующим звеном между рабочими группами и Советом и так или иначе пропускают через себя весь массив законопроектов. Несмотря на то что постоянные представители получают инструкции от правительств, в своем арсенале они имеют достаточно средств для маневрирования. К тому же лоббисты одновременно задействуют свои рычаги влияния и на постоянного представителя, и на правительство.

5

Основными консультативными органами ЕС выступают *Экономический и социальный комитет (ЭКОСОК) и Комитет регионов*. ЭКОСОК представляет институт гражданского общества, объединяющий прежде всего работодателей и наемных работников. Он был учрежден в 1957 г. как форум для обсуждения проблем, связанных с введением единого рынка. Сегодня этот орган высказывает Совету ЕС, Комиссии и Парламенту свое мнение по различным вопросам внутривнутриполитической повестки дня объединения.

ЭКОСОК был одной из первых «точек доступа» для представителей бизнеса. Основная форма его работы – выпуск информационных бюллетеней и мнений (около 170 в год). Все эти документы перенаправляются органам ЕС, участвующим в процессе принятия политических решений, а затем публикуются в *EU's Official Journal*. Иными словами, ЭКОСОК занимается выработкой экспертного мнения, с которым

еврофункционеры не могут не считаться. В комитет входят 353 члена, представляющие различные социальные и экономические группы ЕС. Члены выдвигаются правительствами и назначаются Советом на пятилетний срок с возможностью переназначения. Они не получают заработной платы, но им оплачиваются расходы на транспорт и проживание, когда они посещают заседания. Процесс назначения членов ЭКОСОК — результат лоббирования групп интересов, стремящихся «посадить» своих людей в кресла экспертов.

Несмотря на полувековое существование, ЭКОСОК переживает кризис: комитет раздираем противоречиями изнутри, к тому же слаженной работе мешает отсутствие четкости в системе принятия решений. Комитет не является полноценной площадкой для лоббирования: его работа сводится к проверке законопроектов Комиссии, что предполагает объективность и отсутствие «перекосов» в пользу тех или иных групп интересов. Однако на практике случается совсем иначе. ЭКОСОК известен широкой сетью внешних связей: со странами ЦВЕ и БРИКС, где проводятся форумы по гражданскому обществу, с Общественной палатой РФ.

Самобытным является еще один консультативный орган ЕС — *Комитет регионов*, объединяющий представителей региональных и местных властей. Он был основан в 1994 г. в рамках внедрения нового принципа управления — *субсидиарности*. Этот принцип распространяется на сферы смешанной компетенции ЕС, государств-членов и субнациональных властей и исходит из целесообразности решения возникающих вопросов на низжайшем из возможных уровней, где это уместно и рационально, тогда как властные органы более высокого уровня должны вмешиваться в дело лишь тогда, когда нижестоящие не справляются [Стрежнева 2011: 187]. Принцип субсидиарности — это способ защиты нижних уровней управления от излишнего вмешательства ЕС. На Комитет регионов ложится наибольшая ответственность за его соблюдение.

Основная задача Комитета — доносить точку зрения местных и региональных властей касательно законодательства ЕС. При этом Комиссия обязана отчитываться перед ним, каким образом и в какой форме его мнение было учтено, а если не учтено, то почему. Наряду с Комиссией, Совет и Парламент также обязаны консультироваться с Комитетом, прежде чем будет принято решение, затрагивающее сферу компетенции местных или региональных правительств (в которую входит, например, политика занятости, вопросы окружающей среды, образования и здравоохранения).

В состав Комитета входят 353 представителя (и столько же «дублирующих» — *alternate* — членов), представляющих все 28 стран ЕС. Члены и дублиеры назначаются Советом ЕС на срок 5 лет на основе кандидатур, предложенных национальными правительствами. Каждое государство отбирает своих представителей согласно собственной процедуре, при этом представительство должно отражать политико-географические особенности страны, а также обеспечивать сбалансированное соотношение региональных/местных властей. Комитет проводит 5 пленарных сессий в год, в ходе которых определяется общий политический курс и принимаются доклады.

На фоне чахнувшего ЭКОСОК, Комитет регионов, напротив, находится на пике формы, и в неформальной иерархии ЕС считается перспективным органом [Стрежнева 2011: 191]. Так, по Лиссабонскому договору (протокол к Лиссабонскому Договору «О применении принципов субсидиарности и пропорциональности»), роль Комитета регионов была заметно усилена: были введены обязательные консультации Комиссии с местными и региональными властями и их ассоциациями еще на дозаконодательной стадии (на стадии разработки будущего законопроекта). Более того, этот орган вправе от лица региональных и местных властей подавать жалобы в Суд ЕС за нарушение принципа субсидиарности (в частности, если другие институты с ним не проконсультировались).

Судебная власть в ЕС традиционно считается наименее подверженной лоббированию. Суд привлекает внимание лоббистов только тогда, когда от его толкования норм зависят их интересы — только в таких случаях он становится объектом информационного давления [Mazey, Richardson 1993: 15].

* * *

Как видно, группы интересов в ЕС имеют достаточно широкий спектр «точек доступа» к управляющим институтам. Выбор конкретного объекта воздействия зависит от имеющихся ресурсов, а также от сферы единой политики, в рамках которой разрабатывается и принимается решение. Сами по себе, институты динамичны — одни из них (Парламент) с годами укрепляют свое влияние, другие (ЭКОСОК), наоборот, сдают позиции. Такие тенденции незамедлительно сказываются и на поведении лоббистов.

Неравномерность вовлечения институтов в процесс лоббирования чревата тем, что один и тот же законопроект рождает противоречия между различными инстанциями. В результате прийти к единому мнению становится труднее. Но есть и нечто общее, в чем институты ЕС фактически едины: если не считать Регламента парламента, доступ лоббистов к институтам на практике не регулируется нормативно, есть лишь разграничение средств и методов лоббирования, которые в большей или меньшей степени используются группами интересов при взаимодействии с каждым отдельным институтом.

Опираясь на сформулированные в начале статьи три основных типа организации представительства интересов, стоит отметить, что институты ЕС иллюстрируют различные модели взаимодействия с лоббистами. В отношениях с ними Комиссия берет на себя роль модератора, что является признаком неокорпоративизма. Привлечение групп интересов к законотворческому процессу в значительной степени обеспечивает легитимность и эффективность политической системы ЕС и придает ей черты плюралистической политической организации [Mazey, Richardson 1993: 139]. Иными сло-

вами, Комиссия открыта для диалога со всеми акторами, но при этом с группами интересов выстраиваются отношения как с экспертами на аутсорсинге, в рамках которых она сама выбирает «собеседника». Одновременно с группами гражданских интересов Комиссия играет роль «внимательного слушателя», который все равно действует по своему усмотрению. Налицо дуализм плюрализма и неокорпоративизма [Леви 2009: 139].

Очерченная система сбалансированна, но динамична. Комиссия стремится к большей прозрачности в своих отношениях с группами интересов, тем более что к этому ее активно призывает Парламент. Мерами, призванными повышать уровень прозрачности, можно считать введение добровольной регистрации и кодекса поведения для лоббистов. Однако обе эти факультативные меры не могут гарантировать подлинную прозрачность. Обширной серой зоной являются консультативные органы — ЭКОСОК и Комитет регионов, что также вызывает недовольство со стороны Парламента.

Основываясь на анализе взаимоотношений групп интересов с разными институтами ЕС, можно заключить, что каждый институт «играет по своим правилам», а единых для всех норм проведения консультаций, предоставления экспертного мнения, или свободного участия в работе экспертных групп фактически нет. Конечно, среди самих институтов потребность в информации различается. Более других в ней нуждается Комиссия. Немаловажен и возникающий в контексте лоббистской деятельности вопрос коррупции и злоупотреблений [Eising 2007: 384-403]. Не удивительно, что Комиссия не стремится к применению жестких мер регулированию по отношению к группам деловых интересов, потому что именно они служат основным источником информации и экспертного мнения, а при собственном ограниченном штате работников и бюджете она технически не может обойтись без лоббистов [Broscheid, Coen 2007: 346-365].

Дуализм плюрализма и неокорпоративизма обеспечивает определенное дина-

мическое равновесие системы. Сложившийся уникальный баланс способствует тому, что даже явное желание сторон внести изменения в систему наталкивается на противодействие, так как это угрожает вывести систему из желаемого всеми субъек-

тами институционального равновесия. Скорее всего, развитие регулирования лоббистской деятельности будет протекать медленно и поступательно, ведь в устойчивости системы заинтересованы все ее участники.

Список литературы

- Леви Д.А. Современное лоббирование в Европейском Союзе: в поисках общих ценностей и точек соприкосновения. СПб: Сезам, 2009. 187 с.
- Стрежнева М.В. Трансформация европейского государства в условиях глобализации / Транснациональные политические пространства: явление и практика // под. ред. М.В.Стрежневой. М.: Весь Мир, 2011. 376 с.
- Bouwen P. Corporate Lobbying in the European Union: The Logic of Access // Journal of European Public Policy. 2002. № 9 (3). С. 365–390.
- Bouwen P. The Logic of Access to the European Parliament: Business Lobbying in the Committee on Economic and Monetary Affairs // Journal of Common Market studies. 2004. Vol. 42. № 3. С. 473–495.
- Broscheid A., Coen D. Lobbying Activity and Fora Creation in the EU: Empirically Exploring the Nature of the Policy Good // Journal of European Public Policy. 2007. Vol. 14. № 3. С. 346–365.
- Cameron E. Lobbying Experiences Made by Experts of Local and Regional Level // LOGON Report. 2002. С. 102.
- Christiansen Th. The European Commission: the European Executive Between Continuity and Change // European Union: Power and Policy Making / Ed. J.Richardson. Routledge, 2005. 408 с.
- Clive S.T. First World Interest Groups. A Comparative Perspective. Westport: Greenwood Press, 1993. 269 с.
- Coen D. Empirical and Theoretical Studies in EU Lobbying // Journal of European Public Policy. 2007. Vol. 14 (3). С. 333–345.
- Coen D., Richardson J. Lobbying the European Union, Institutions, Actors and Policy. Oxford University Press, 2009. 390 с.
- Directorate-General Internal Policies. Lobbying in the European Union // Briefing paper, 2007. С. 10.
- Easton D. A Systems Analysis of Political Life. New York: Wiley, 1965. 507 с.
- Eising R. The Access of Business Interests to EU Political Institutions: Towards Elite Pluralism? // Journal of European Public Policy. 2007. № 14,3. С. 384–403.
- Greenwood J. Interest Representation in the European Union. Palgrave MacMillan, 2003. 310 с.
- Hauser H. European Union Lobbying Post-Lisbon: An Economic Analysis // Berkeley Journal of International Law. 2011. Vol. 29:2. С. 680–709.
- Hayes-Renshaw F. Least Accessible but Not Inaccessible: Lobbying the Council and the European Council // Lobbying the European Union: Institutions, Issues and Actors / Ed. by D.Coen and J.Richardson. Oxford: Oxford University Press, 2009. С. 70–88.
- Katzenstein P. Small States in World Markets: industrial policy in Europe. Ithaca: Cornell University Press, 1985. 268 с.
- Mahoney C. The Power of Institutions: State and Interest Group Activity in the European Union // European Union Politics. 2004. Vol. 5. № 4. С. 441–466.
- Mazey S., Richardson J. Lobbying in the European Community. Oxford: Oxford University Press, 1993. 263 с.
- Richardson J. Policy Making in the EU: Interests, Ideas and Garbage Cans of Primeval Soup // European Union Power and Policy Making / Ed. J.Richardson. London: Palgrave, 2001. С. 3–24.
- Risse-Kappan Th. Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures And International Institutions. Cambridge University Press, 1995. 323 с.
- Schmitter Ph.C. Neo-corporatism and the State. European University Press, 1984. 45 с.
- Truman D.B. The Governmental Process, Political Interest and Public Opinion. Institute of California: Berkley, 1993. 334 с.
- Van Schendelen R. Machiavelli in Brussels: the Art of Lobbying the EU. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2002. 344 с.

LOBBYING IN THE EU INSTITUTIONS

DARIA RUDENKOVA

Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences,
Moscow, 117997, Russian Federation

Abstract

In modern studies of interest groups, three main types of interest representation are identified, each of which corresponds to one of the systems of political organization: pluralism, elite pluralism and neo-corporatism. These types are determined by the role, priority, impact and involvement of interest groups in the political process. The European Union can be defined as a dualism of pluralism and neo-corporatism. Such a system of political representation of interest groups is at the same time a balanced and dynamic one. This dualism of interest representation systems can be explained by the desire of the EU to increase the level of transparency in decision-making process and to overcome the democratic deficit.

Analyzing the logic of access to the key EU institutions, the author highlights the structural and functional capabilities of lobbyists to influence decisions. The author focuses on the European Commission, European Parliament, Council of Ministers, the Committee of Permanent Representatives, the Economic and Social Committee and Committee of the Regions. Depending on the available resources and activities, interest groups lobby different institutions in order to ensure the adoption of favorable decisions for themselves. In this scheme, institutions represent a black box in which interest group requests are converted into concrete measures and actions. Therefore, to a certain extent, institutions are interested in interest group participation in the decision-making process.

The institutional structure of the European Union is heterogeneous: not only do the institutions themselves differ from each other in their policy, but they often lack coherence within their own structures. Hence, lobbyists have to adapt to each institution separately and find specific approaches and methods of interaction. However, the European Commission does not seek to use strict measures of control in relation to interest groups because they are the main source of information and expertise. On the contrary, the Commission encourages the development of networks between interest groups whose positions have something in common. These are the main features in the logic of access to the EU institutions.

Keywords:

groups of interest; lobbying; European Union; logic of access; institutions.

References

- Bouwen P. (2002). Corporate Lobbying in the European Union: The Logic of Access. *Journal of European Public Policy*. № 9 (3): 365–390.
- Bouwen P. (2004). The Logic of Access to the European Parliament: Business Lobbying in the Committee on Economic and Monetary Affairs. *Journal of Common Market studies*. Vol. 42. № 3: 473–495.
- Broscheid A., Coen D. (2007). Lobbying Activity and Fora Creation in the EU: Empirically Exploring the Nature of the Policy Good. *Journal of European Public Policy*. Vol. 14. № 3: 346–365.
- Cameron E. (2002). Lobbying Experiences Made by Experts of Local and Regional Level. *LOGON Report*. P. 102.
- Christiansen Th. (2005). The European Commission: the European Executive Between Continuity and Change. In: Richardson J. (ed.) *European Union: Power and Policy Making*. Routledge. 408 p.
- Clive S.T. (1993). *First World Interest Groups. A Comparative Perspective*. Westport: Greenwood Press. 269 p.
- Coen D. (2007). Empirical and Theoretical Studies in EU Lobbying. *Journal of European Public Policy*. Vol. 14 (3): 333–345.
- Coen D., Richardson J. (2009). *Lobbying the European Union, Institutions, Actors and Policy*. Oxford University Press. 390 p.
- Directorate-General Internal Policies. (2007). Lobbying in the European Union. *Briefing paper*. 16 p.
- Easton D. A. (1965). *Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley. 507 p.

- Eising R. (2007). The Access of Business Interests to EU Political Institutions: Towards Elite Pluralism? *Journal of European Public Policy*. № 14 (3): 384–403.
- Greenwood J. (2003). *Interest Representation in the European Union*. Palgrave MacMillan. 310 p.
- Hauser H. (2011). European Union Lobbying Post-Lisbon: An Economic Analysis. *Berkeley Journal of International Law*. Vol. 29 (2): 680–709.
- Hayes-Renshaw F. (2009). Least Accessible but Not Inaccessible: Lobbying the Council and the European Council. In: Coen D. and Richardson J. (eds.) *Lobbying the European Union: Institutions, Issues and Actors*. Oxford University Press: 70–88.
- Katzenstein P. (1985). *Small States in World Markets: industrial policy in Europe*. Ithaca: Cornell University Press. 268 p.
- Levi D.A. (2009). *Sovremennoe lobbirovaniye v Evropeiskom Soyuze: v poiskakh obshchikh tsennostey i tochek soprikosnoveniya [Modern Lobbying In The European Union: In Search Of Common Values And Common Ground]*. Sant-Petersburg: Sezam. 187 p.
- Mahoney C. (2004). The Power of Institutions: State and Interest Group Activity in the European Union. *European Union Politics*. Vol. 5. № 4: 441–466.
- Mazey S., Richardson J. (1993). *Lobbying in the European Community*. Oxford: Oxford University Press. 263 p.
- Richardson J. (2001). Policy Making in the EU: Interests, Ideas and Garbage Cans of Primeval Soup. In: Richardson J. (ed.) *European Union Power and Policy Making*. London: Palgrave. P. 3–24.
- Risse-Kappan Th. (1995). *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures And International Institutions*. Cambridge University Press. 323 p.
- Schmitter Ph. C. (1984). Neo-corporatism and the State. In: Wyn Grant (ed.) *The Political Economy of Corporatism*. European University Press: 32–62.
- Strezhneva M.V. (2011). Transformatsiya evropeiskogo gosudarstva v usloviyakh globalizatsii [Transformation Of The European State In The Context Of Globalization]. In: Strezhneva M.V. (ed.) *Transnatsional'nye politicheskie prostranstva: yavlenie i praktika [Transnational Political Space: New Realities of International Development]*. Moscow.: Ves' Mir. 376 p.
- Truman D.B. (1993). *The Governmental Process, Political Interest and Public Opinion*. Institute of California: Berkley. 334 p.
- Van Schendelen R. (2002). *Machiavelli in Brussels: the Art of Lobbying the EU*. Amsterdam: Amsterdam University Press. 344 p.