

ПОЛИТИЧЕСКАЯ СОЦИОЛОГИЯ

П.С. Каневский, канд. полит. наук, доц. кафедры политологии и социологии политических процессов социологического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова*

МЕХАНИЗМ ВЛИЯНИЯ ГРУПП ИНТЕРЕСОВ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ: ПОЛИТИКО-СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ

P.S. Kanevsky

MECHANISM OF INTEREST GROUPS INFLUENCE IN THE EUROPEAN UNION: SOCIO-POLITICAL ANALYSIS

Взаимодействие групп интересов с центрами политической власти является стержневым элементом механизма принятия решений Евросоюза. Однако большинство зарубежных и отечественных работ, посвященных анализу лоббизма и принятия решений в Евросоюзе, концентрируются на описании стадальной системы государственного управления и существующих нормативных процедурах доступа групп интересов к ключевым центрам власти. Подобный институциональный подход не дает ясных ответов на вопросы, почему Евросоюз проводит ту или иную политику по различным вопросам, почему не все группы интересов способны осуществлять влияние, каким образом и кем формируется повестка дня, в чьих интересах принимаются решения. Основная цель данной статьи заключается в том, чтобы при помощи современных теорий и исследований рассмотреть, каким образом происходит взаимодействие между группами интересов и центрами власти Евросоюза, от чего зависят успехи и провалы в процессе влияния на принятие решений, какова логика взаимодействия заинтересованных групп между собой и какие закономерности можно проследить в агрегировании интересов органами власти.

Ключевые слова: Европейский союз, групповой подход, группы интересов, лоббизм, коалиции групп интересов, плюрализм, политическая система.

Interaction between interest groups and political institutions is one of the cornerstones of the European Union policy making process. Although majority of Russian and foreign works dedicated to lobbying and decision making in the EU, concentrate on a governmental stadial system and normative procedures that regulate interest groups access to policy making centers. Such institutional approach doesn't clarify why the EU has concrete policies, why not all interest groups are able to win, who sets the agenda and in whose interests decisions are made. Current article, using

* **Каневский Павел Сергеевич**, e-mail: baggio-18@yandex.ru

contemporary theories and research, analyzes process of interaction between interest groups and governmental structures in the EU. It also proposes explanations of wins and losses in the policy making process, trying to answer how interest groups interact with each other and what patterns can be identified in the process of interest aggregation by governmental structures.

Keywords: *the European Union, interest groups theory, interest groups, lobbying, interest groups coalition, pluralism, political system.*

Вопросы осмысления структуры власти, механизма согласования и принятия решений в Европейском Союзе всегда были крайне актуальными для российской науки. И дело не только в том, что Евросоюз является уникальной политической моделью, в значительной степени изменившей современные представления о государственном управлении, законодательстве, взаимодействии общества и властных институтов. Единая Европа является еще и ключевым направлением для российской внешнеполитической и внешнеэкономической стратегии, успех которой в значительной степени зависит от качества анализа сложного и многоуровневого механизма власти данного транснационального пространства. И хотя в России на сегодняшний день накопилось множество работ, посвященных процессу принятия политических решений и лоббизму в Евросоюзе, основной упор в них делается на правовые основы деятельности наднациональных органов власти и систему государственного управления, а механизм власти и влияния рассматривается преимущественно через призму классического институционализма¹. В большинстве случаев Евросоюз предстает в виде истонсковской политической системы с входом, преобразователем поступающих требований и поддержкой (“черным ящиком”), и выходом в виде решений и действий. Хотя процедурная составляющая принятия решений и нормативная сторона несомненно являются важнейшими компонентами политического процесса, они не дают окончательного ответа на целый ряд фундаментальных вопросов. Какова природа групп интересов в Евросоюзе и чем они отличаются от групп интересов в других системах? В чем заключается логика взаимодействия групп интересов между собой и с центрами политической власти? Почему в политической борьбе одни группы побеждают, а другие проигрывают?

В данной статье ставится цель не просто охарактеризовать логику процесса взаимодействия между группами интересов и органами политической власти, но понять, кто и каким образом влияет

¹ См., например: *Бирюков М.М.* Европейское право до и после Лиссабонского договора. М., 2013; *Любимов А.П., Сиротенко С.П.* Правовое регулирование лоббистской деятельности за рубежом // *Представительная власть.* 2008. № 4 (83); *Ильин Н.Ю.* Основы права Европейского Союза. М., 2008.

на формирование повестки дня и выработку политики (*policy making*) в Евросоюзе. Очевидно, что взаимодействие групп интересов с органами власти Евросоюза носит многоуровневый и многовекторный характер, а успех их влияния зависит от множества факторов. Хотя ряд исследователей групповых интересов отмечают, что главная составляющая лоббистской деятельности — это обмен информацией между субъектами и объектами лоббирования, данная точка зрения, на наш взгляд, требует расширения². Профессор Университета Гамбурга Хайке Клювер в своей теории политического обмена пришла к выводу, что влияние групп интересов в Евросоюзе определяется тремя составляющими — властью на рынке, информацией и гражданской поддержкой³. Фактически, речь идет о модели политического рынка, в рамках которого происходит обмен тремя основными типами ресурсов — экономическими, информационными и социальными. Экономические ресурсы определяются не только объемом финансовых средств, имеющихся в распоряжении групп интересов, но и влиянием, которым они пользуются на едином европейском рынке. Информационные ресурсы — это техническая, профессиональная и экспертная информация, которая востребована институтами власти при принятии политических решений. Наконец, социальные ресурсы — это поддержка со стороны граждан, которая необходима для мобилизации широких слоев населения и общественного мнения с целью легитимации или делегитимации принимаемых решений. Данная модель помогает не только проанализировать основные институциональные элементы в механизме влияния групп интересов на выработку и принятие решений, но и понять, каким образом возможно измерить влияние групп интересов и почему разные группы интересов обладают различным потенциалом влияния.

Одна из главных концептуальных проблем изучения лоббизма в Евросоюзе заключается в том, что многочисленные исследования позволяют нам выявить субъектов и объектов лоббистской деятельности, рассмотреть, каким образом группы интересов осуществляют давление на органы власти, какие при этом применяются методы и технологии, как используется существующая нормативная база, на каких уровнях власти они действуют и т.д., но не объяс-

² См.: *Austen-Smith D., Wright J.R.* Counteractive lobbying // *American Journal of Political Science*. 1994. N 38 (1); *Bouwen P.* Corporate lobbying in the European Union: the logic of access // *Journal of European Public Policy*. 2002. N 9 (3); *Hall R.L., Deardoff A.* Lobbying as legislative subsidy // *American Political Science Review*. 2006. N 100 (1).

³ См.: *Klüver H.* Lobbying in the European Union: interest groups, lobbying coalitions, and policy change. Oxford, 2013.

няют до конца, каким образом достигается результат, которого добиваются заинтересованные стороны. В 1990-е и 2000-е гг. одним из самых известных исследователей лоббизма в Евросоюзе стал профессор Университетского колледжа Лондона Дэвид Коэн — приверженец институционального и субъект-объектного анализа лоббизма. Коэн несомненно оказал и продолжает оказывать влияние на целую плеяду исследователей европейского лоббизма, в том числе в России⁴. В 2009 г. под редакцией Д. Коэна и его коллеги Джереми Ричардсона вышел ставший уже хрестоматийным труд “Лоббизм в Европейском Союзе: институты, акторы и проблемы”⁵, который вновь подчеркнул основную идею институционального подхода — чтобы изучить механизм лоббизма в Евросоюзе, необходимо понять, кто и что есть субъект (кто и в чьих интересах лоббирует), что есть объект (по отношению к каким институтам власти осуществляется влияние), на какой стадии процесса принятия политических решений субъекты начинают осуществлять влияние, какими ресурсами обладают субъекты и, наконец, какую стратегию они вырабатывают для продвижения своих интересов.

В рамках данного подхода Евросоюз предстает в виде многоуровневой системы, в которой номинальная власть перераспределена между несколькими наднациональными институтами: а) Еврокомиссией, вокруг которой функционирует самый разветвленный и самый исследуемый на сегодняшний день механизм лоббизма; б) Европарламентом, чья привлекательность для групп интересов растет по мере того, как увеличиваются законотворческие функции данного института; в) Европейским советом и Советом министров (Совет ЕС) — двумя главными регуляторами единой европейской политики, значительно расширившими свои полномочия

⁴ См.: например: *Руденкова Д.* Лоббизм в институтах европейского союза // *Международные процессы*. 2015. Т. 13. № 1; *Она же.* Регулирование лоббизма в Европейском союзе: история и перспективы // *Вестн. Моск. ун-та. Сер. 25. Международные отношения и мировая политика*. 2015. Т. 7. № 1; *Шохин А.Н.* Лоббистская деятельность бизнеса в Европейском Союзе: практика, возможности, технологии // *Журнал российского права*. 2012. № 5 (185); *Eising R.* Institutional context, organizational resources and strategic choices: explaining interest group access in the European Union // *European Union Politics*. 2007. N 8 (3); *Bouwens P., McCown M.* Lobbying versus litigation: political and legal strategies of interest representation in the European Union // *Journal of European Public Policy*. 2007. N 14 (3); *Dür A., Mateo G.* Who lobbies the European Union? National interest groups in a multilevel polity // *Journal of European Public Policy*. 2012. N 19 (7); *Beyers J.* Gaining and seeking access. The European adaptation of domestic interest associations // *European Journal of Political Research*. 2002. N 41 (5); *Broscheid A., Coen D.* Insider and outsider lobbying of the European Commission: an informational model of forum politics // *European Union Politics*. 2003. N 4 (2).

⁵ *Coen D., Richardson J.* Lobbying the European Union: institutions, actors and issues. Oxford, 2009.

после вступления в силу Лиссабонского договора в 2009 г. Помимо основных объектов, которые рассматриваются исследователями в качестве наиболее распространенных целей для влияния со стороны групп интересов, существуют еще и такие институты, как, например, Европейский суд, Европейский социально-экономический комитет, Комитет постоянных представителей, которые могут служить альтернативными каналами для влияния на процесс принятия решений.

Субъекты лоббизма в рамках институционального подхода определяются достаточно широко — это все те, кто способен оказывать влияние на лиц и центры, принимающие решения. Это могут быть частные и государственные корпорации, бизнес ассоциации, отраслевые объединения, профсоюзы, некоммерческие организации, экономические и политические представительства отдельных государств и т.д. Институционалисты изначально отталкиваются от плюралистической парадигмы, гласящей, что политическое пространство состоит из множества конкурирующих друг с другом политических групп и организаций, борющихся за право доступа к органам власти. В то же время, опираясь на собственные кейс-стади, Д. Коэн постоянно склоняется к теории элитного плюрализма, у истоков которой стояли американские политические социологи Эрик Шаттшнайдер и Теодор Лоуи, заявившие, что политическое пространство не столь равномерно, как это видится классическим плюралистам и что в борьбе за право доступа к центрам власти чаще побеждает тот, у кого больше политического капитала и экономических ресурсов. У Д. Коэна эта логика описана через призму межэлитных соглашений, заключающихся на высших уровнях власти, благодаря чему группы интересов крупного бизнеса получают больше возможностей для осуществления влияния на ключевые консультативные комитеты Еврокомиссии⁶.

Данное предположение вписывается в рамки известной политэкономической точки зрения, заключающейся в том, что экономические интересы определяют суть политического процесса. По словам Генри Хаузера, “доминирование бизнес-интересов действительно является поводом для беспокойства со стороны классических плюралистов”, ведь группы интересов бизнеса составляют 75% от официально зарегистрированных в Брюсселе лоббистов, в то время как группы, представляющие гражданские и общественные организации — лишь 20%⁷. Дебаты о том, являются ли группы интересов крупного бизнеса основной силой в европейском политическом

⁶ См.: Ibid. P. 152.

⁷ Hauser H. European Union lobbying Post-Lisbon: an economic analysis // Berkeley Journal of International Law. 2011. Vol. 22. Iss. 2. P. 686.

пространстве, находят отражение и в немногочисленной российской литературе о лоббизме в Евросоюзе. Причем большинство российских авторов рассматривают лоббизм в Евросоюзе практически исключительно через призму корпоративных и ассоциативных групп интересов⁸. В реальности, хотя статистика и говорит в пользу групп интересов бизнеса, это не означает, что они являются безусловной доминантой. Корпоративные группы действительно оказывают значительное влияние через своих представителей в совещательных структурах при Еврокомиссии и Европейском совете, но механизм выработки повестки дня, согласования и принятия решений распределен между разными ветвями и уровнями власти, что говорит о значительно большей дисперсности политического процесса, чем простое межэлитное взаимодействие.

Если бы мы признали, что отдельно взятые корпорации или организации способны в одиночку осуществлять влияние на центры и лица принятия решений в Евросоюзе, то значительно упростили бы устройство всего политического механизма. Многоуровневый и многовекторный политический процесс принятия решений в Евросоюзе должен рассматриваться, скорее, с точки зрения множественности периодически объединяющихся друг с другом групп интересов. Поэтому, следуя постулатам таких классиков неоплюрализма, как Теодор Лоуи, Фрэнк Баумгартнер, Пол Сабатье и Хэнк Дженкинс-Смит, мы можем сказать, что логика взаимодействия групп интересов с органами политической власти может быть описана через призму групповых коалиций, которые в обобщенной форме позволяют рассмотреть динамику развития групповых интересов в политической системе Евросоюза. По словам Т. Лоуи, “в рамках каждой сферы принятия решений развивается отдельная политическая структура, политический процесс, существуют собственные элиты и межгрупповые отношения”⁹. Хотя Т. Лоуи говорил о Соединенных Штатах, данное утверждение как нельзя лучше подходит для описания механизма власти в Евросоюзе, который, с одной стороны, разбит на еще большее количество сфер принятия решений, чем политическое пространство США, с другой стороны, модель принятия решений в ЕС, так же как американская, явно тяготеет к плю-

⁸ См.: *Шохин А.Н.* Лоббистская деятельность бизнеса в Европейском Союзе: практика, возможности, технологии // Журнал российского права. 2012. № 5 (185); *Бусыгина И.* “Невидимая рука”: корпоративный лоббизм в Европейском союзе // Неприкосновенный запас 2006. № 4–5 (48–49); *Колупаева Ю.В.* Лоббирование интересов транснациональных корпораций в Евросоюзе // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. 2013. № 161.

⁹ *Lowi T.* American business, public policy, case studies and political theory // World Politics. 1964. N 16 (4). P. 689–690.

ралистическому типу, т.е. к относительно открытой конкуренции между группами интересов за доступ к центрам принятия решений. Хотя мы можем допустить, что более влиятельные акторы будут оказывать влияние на определенную стадию принятия решения в конкретном институте власти, согласно теории групповых коалиций, даже вокруг одного решения (или блока решений, объединенных схожими целями) могут возникать многочисленные подсистемы принятия решений, состоящие из различных субъектов и процессов, внутри которых ведется своя борьба за право оказать влияние. Согласно Джеймсу Уилсону, “по отдельно взятому вопросу единичная группа может быть достаточно влиятельной, однако ни одна группа не бывает влиятельной по всему спектру вопросов”¹⁰.

Иными словами, групповые коалиции объединяют те группы интересов, которые действуют в одних и тех же сферах принятия решений, будь то изменение правил торговли, промышленные стандарты, технические регламенты, экономические нормативы, гражданские права и т.д. Пока разные группы интересов ведут борьбу за принятие одного и того же решения (возможно, имея разную мотивацию), они формируют групповую коалицию, которая не всегда обладает четкими организационными очертаниями. Однако даже не имея формальных основ, подобные коалиции являются очевидными не только для них самих, но и для центров и лиц, принимающих решения. По мнению Х. Клювер, “вовсе не обязательно, что группы интересов сотрудничают, либо обмениваются информацией. Если они преследуют схожие политические цели, они толкают институты власти Евросоюза в одном направлении и, следовательно, образуют групповые коалиции”¹¹. Состав групповых коалиций бывает крайне различным как ввиду участия разнообразных субъектов, так и вследствие сложной внутренней динамики. Согласно Ф. Баумгартнеру, групповые коалиции крайне редко бывают гомогенными, так как принимаемые решения затрагивают интересы большого количества субъектов.

Классическим примером групповой коалиции является “Европейский круглый стол промышленников” (ЕКСП), созданный в 1980-е гг. по инициативе директоров крупнейших корпораций, включая FIAT, Siemens, Volvo, Philips, Olivetti, Nestle, Renault и пр. ЕКСП заложил идейные и нормативные основы либерализации европейского экономического пространства, стоял у истоков крупней-

¹⁰ *Wilson J.Q., Dilulio J.J., Bose M.* American government. Brief version. Wadsworth, 2012. P. 333.

¹¹ *Kliiver H.* Op. cit. P. 55.

ших инфраструктурных и торговых проектов и по сей день является одной из наиболее влиятельных групповых коалиций в Европе. ЕКСП осуществляет свою деятельность посредством различных организаций и экспертных центров, которые доводят мнение крупного бизнеса до политиков и чиновников Евросоюза. Тем не менее, ЕКСП является слишком большой, известной и формализованной групповой коалицией, чтобы делать фундаментальные выводы. Большинство групповых коалиций существуют на непостоянной основе, возникая на определенный отрезок времени с целью достижения своих властно значимых целей. Такие объединения как ЕКСП претендуют, скорее, на роль координаторов политико-экономических связей в Евросоюзе, но не определяют суть всего механизма, ведь вне поля зрения остаются прочие многочисленные субъекты — профессиональные объединения, гражданские и негосударственные организации.

Влиятельные корпоративные коалиции, несомненно, концентрируют в своих руках значительные объемы экономических ресурсов, что позволяет многим исследователям Евросоюза говорить о неравенстве между группами интересов бизнеса и гражданского общества¹². Так, по мнению М.Е. Симона, корпорации находятся в значительно более привилегированном положении по сравнению с группами гражданского общества, прежде всего, профсоюзами и НКО. В его статье говорится, что “несмотря на то, что участие неправительственных организаций и экспертных сообществ в качестве совещательных институтов создает пространство для общественной дискуссии на наднациональном уровне, круг акторов, допущенных до обсуждения насущных проблем, с которыми так или иначе сталкиваются европейские регионы, весьма узок”. Отсюда делается вывод, что “предпочтение отдается сотрудничеству с узкопрофильными организациями, а не с широкими коалиционными движениями”¹³. Тем не менее, теория групповых коалиций показывает, что взаимодействие групп интересов крупного бизнеса и гражданского общества не всегда приобретает характер взаимоисключающей борьбы. Напротив, группы гражданского общества являются необходимым элементом во всей политической системе Евросоюза, так как служат основой для легитимации и гражданской поддержки публичных

¹² См., например: Лоббизм в Европейском Союзе: корпорации vs. НКО // Научный ежегодник Института философии и права УрО РАН. 2014. Т. 14. Вып. 3; *Симон М.Е.* Европейская социальная модель и гражданское общество // Европейский союз в формирующемся миропорядке / Отв. ред. Ю.Д. Квашнин, Н.В. Тоганова. М., 2014.

¹³ *Симон М.Е.* Указ. соч. С. 77.

законов, решений и действий. Х. Клювер приводит пример, когда немецкие производители автомобилей поддержали энвайронменталистские объединения граждан в их требовании обязательно устанавливать новые очистители выхлопных газов, так как это было необходимо для продаж автомобилей в США, в которых действуют более строгие экологические стандарты¹⁴.

И все же, несмотря на то что группы гражданского общества и крупного бизнеса часто входят в одни и те же коалиции, на разницу между общественными и корпоративными интересами нельзя не обращать внимания. Политическая мощь бизнес-групп заключается в том, что они обладают экспертной информацией, которая является одним из наиболее ценных капиталов на политическом рынке Евросоюза. По мнению Андреаса Дюра и Дика де Биевра, “группы, отстаивающие общественные и гражданские интересы, обычно апеллируют к понятиям социальной справедливости, равенства, защиты прав граждан, вопросам окружающей среды, которые не представляют инструментальной ценности для лиц, принимающих решения”¹⁵. Отсюда следует, что влияние групп интересов зависит не только от экономических возможностей, но и от предоставляемой ими информации. Политики и чиновники часто принимают решения, не имея необходимых знаний о деталях и последствиях, следовательно, тот, кто обладает информацией, обладает и влиянием.

Важность информации и значимая роль групп интересов от бизнеса определяется самой природой Евросоюза, который можно назвать ограниченной политической системой, основной задачей которой является поддержание и совершенствование процессов экономической интеграции. Как подчеркивает в своей диссертации Майа Расмуссен, Евросоюз одновременно проводит политику дерегулирования и регулирования. С одной стороны, существующие органы власти Евросоюза должны быть гарантами развития свободной, конкурентной экономики, в рамках которой осуществляется беспрепятственный доступ экономических субъектов к единому рынку. С другой стороны, институты Евросоюза являются высшими властным звеньями, внутри которых происходит выработка норм производства и стандартов продукции, являющихся обязательными для всех стран-членов¹⁶. В первую очередь, речь идет о технической

¹⁴ См.: *Klüver H.* Op. cit. P. 55.

¹⁵ *Dür A., De Bièvre D.* Inclusion without influence? NGOs in European trade policy // *Journal of Public Policy.* 2007. N 27 (1). P. 79–101.

¹⁶ См.: *Rasmussen M.* The influence of interest groups in the European parliament: does policy shape politics? A thesis submitted to the Department of government of the London school of economics and political science for the degree of doctor of philosophy. L., 2012. P. 25–26.

и экспертной информации, используемой при разработке или изменении законов и стандартов. Но сферы полномочий Евросоюза все больше и больше расширяются, включая в себя постоянно растущее количество вопросов, связанных с социальными гарантиями и обязательствами, бюджетной и налоговой политикой. В ходе эпохальных преобразований в 2000-е гг. Евросоюз перестал быть исключительно регулятором социально-политических и экономических отношений, возложив на себя больше функций распределения, до того присущих исключительно национальным органам власти. Но усиление роли европейских институтов в процессах распределения влечет за собой гораздо более значительное внимание со стороны общественного мнения, которое начинает чаще обращать внимание на политические процессы в Брюсселе. Провалы референдумов в поддержку Европейской конституции во Франции и Нидерландах в 2005 г. стали наиболее наглядным сигналом того, что Евросоюзу требуется более широкая социальная поддержка, нежели просто поддержка со стороны групп с узкокорпоративными интересами.

Следовательно, политические решения, принимаемые в Евросоюзе, зависят не только от вовлеченных субъектов и объема ресурсов, которым они обладают, но и от степени их публичности и актуальности для широкой общественности. Разница между публичными и непубличными решениями во многом определяет структуру групповых коалиций и используемые технологии для достижения поставленных целей. Современный исследователь групповых интересов Пеппер Кулпеппер отмечает, что общественная поддержка крайне необходима, если речь идет о публичных решениях, подразумевающих широкую дискуссию и вовлечение граждан¹⁷. Пространство публичной политики является крайне опасным и непредсказуемым как для групп интересов, так и для лиц, принимающих решения, потому что напрямую зависит от внимания СМИ и функционирования общественного мнения. В ситуациях, чреватых репутационными рисками, любое публичное официальное лицо будет стремиться продемонстрировать демократичность процесса принятия решений и максимально легитимизировать решение с помощью общественной дискуссии и поддержки. П. Кулпеппер делает ряд важных наблюдений, в частности, что группы интересов бизнеса пользуются значительным влиянием, когда речь идет о непубличных, закрытых для общественного внимания решениях. П. Кулпеппер называет подобные процессы “тихой политикой”.

¹⁷ См.: *Culpepper P. Quiet politics and business power: corporate control in Europe and Japan. Cambridge, 2010. P. 1–25.*

Но как только вопрос переходит из категории “тихой политики” в публичную сферу, влияние корпоративных и узконаправленных групп интересов заметно снижается. В условиях публичности первоначальных целей добиться значительно сложнее, поэтому для продолжения политической борьбы группы интересов вынуждены создавать либо вступать в более широкие коалиции с тем, чтобы апеллировать к общественности.

Именно разница между публичными и непубличными решениями определяет границу между узкокорпоративными и гражданскими интересами. Правда, по словам П. Кулпепера, когда группы интересов бизнеса сталкиваются с непреодолимыми преградами со стороны общественного мнения, они могут заменить публичный институт в качестве объекта влияния (скажем, Европарламент или Еврокомиссию) на непубличный (различные бюрократические или экспертные комитеты уровнями ниже). Возможно, это замедлит процесс достижения поставленных целей, но позволит продолжить процесс влияния на принятие решений без излишнего внимания со стороны прессы и общества¹⁸. Но в то же время любая группа интересов или коалиционная группа будет привлекать внимание со стороны общественности и гражданского общества, если это отвечает ее интересам. Следуя данной логике, можно предположить, что взаимозависимость корпоративных групп интересов, имеющих экономические ресурсы и обладающих информацией, и групп интересов гражданского общества носит диспропорциональный характер, так как именно первые решают, насколько им выгодно пользоваться общественной поддержкой и политическим влиянием организованного гражданского общества. Однако такой вывод представляется преждевременным, потому что влияние групп гражданского общества, пользующихся поддержкой со стороны прессы, экспертов, некоммерческих и неправительственных организаций, общественных движений, гражданских активистов, как раз и заключается в возможности мобилизации общественного мнения и гражданской поддержки (либо, напротив, гражданского протеста). Следовательно, чем более публичным и разносторонним становится процесс принятия решений в Евросоюзе, тем больше возрастает необходимость поддержки со стороны общества.

Более того, способность групп интересов бизнеса оказывать влияние может подтачиваться внутренними конфликтами, так как коалиции между ними часто носят ситуационный характер и не отменяют того факта, что они продолжают оставаться недоверчивыми конкурентами. Группы интересов гражданского общества

¹⁸ *Culpepper P.* Op. cit. P. 190.

в большей степени объединяются вокруг ценностно-идеологического ядра, чем экономико-рациональных интересов, и даже если рациональный мотив присутствует, он все равно в значительной степени зависит от идей и ценностей, например, справедливого распределения ресурсов, равных возможностей, свободы малых предпринимателей и т.д. Как следствие идеологического сплочения, группы гражданского общества способны выстраивать более массовые и интегрированные коалиции и сети, включая единомышленников по всему континенту. Примером влияния таких коалиций может служить переговорный процесс по созданию зоны свободной торговли (ЗСТ) между Евросоюзом и США. Объединенные групповые коалиции гражданского общества выступают критиками изменения правил и процедур Евросоюза, считая, что изменение европейских правил и стандартов в случае создания ЗСТ будет иметь негативные последствия для окружающей среды, прав наемных работников и потребителей и приведет к непропорциональной экономической экспансии Соединенных Штатов на рынок единой Европы¹⁹.

До сих пор мы обращали внимание преимущественно на субъектов лоббизма в Евросоюзе, т.е. на группы интересов и те факторы, от которых зависит влияние на органы политической власти. Теперь на примере Еврокомиссии и Европарламента рассмотрим роль политических институтов и то, каким образом они встроены в общую логику обмена ресурсами. Основная идея заключается в том, что обмен между группами интересов и политическими институтами, внутри которых принимаются решения, носит взаимовыгодный и рациональный характер, следовательно, как субъекты, так и объекты влияния в ходе политического обмена стремятся к достижению своих целей. И если для групп интересов главной целью является влияние на процесс принятия решений, то основными целями лиц и центров, принимающих решения, являются сохранение своей институциональной власти и двойная поддержка — со стороны национальных органов власти и со стороны граждан, которые делегировали им власть и чьи интересы они обязаны представлять на наднациональном уровне.

В этом смысле Еврокомиссия находится на вершине политической пирамиды Евросоюза и формально является наиболее важным звеном в процессе принятия решений. Уникальность Еврокомиссии заключается в том, что данный институт власти обладает

¹⁹ См.: *Armanovica M., Bendini R.* Civil society's concerns about the Transatlantic trade and investment partnership. European Union, 2014. URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2014/536404/EXPO_IDA\(2014\)536404_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2014/536404/EXPO_IDA(2014)536404_EN.pdf)

фактически монопольным правом законодательной инициативы. И хотя на последующих стадиях согласования и принятия решений активное участие принимают Европейский совет и Европарламент, абсолютное большинство инициатив Еврокомиссии в итоге превращаются в законы. Лишь 20% законодательных инициатив Еврокомиссии отклоняются на дальнейших стадиях рассмотрения, что можно считать крайне высоким показателем для демократической системы; например, в США количество принятых законодательных инициатив едва превышает 10%²⁰. Некоторые авторы считают, что столь высоких показателей в законотворческой деятельности Еврокомиссия достигает благодаря нормативной документации, которая тщательно прорабатывается еще на стадии формирования повестки дня²¹.

Однако, по справедливому замечанию Х. Кlover, чтобы максимально гарантировать успешное прохождение законопроекта через все институциональные уровни, Еврокомиссии необходимо, во-первых, обладать всей полнотой информации по данному вопросу, во-вторых, иметь возможность мобилизации граждан для легитимации решения, в-третьих, обладать разветвленной сетью влияния на национальные органы власти (главным институциональным представителем которых в ЕС является Европейский совет) и на членов Европарламента²². Следовательно, влияние групп интересов на Еврокомиссию зависит от их возможностей отвечать эффективному законотворческому процессу.

Поскольку Еврокомиссия обладает относительно немногочисленной организационной и кадровой базой, она полностью зависит от внешних источников получения информации, гражданской и политической поддержки. Поэтому ни один законопроект не готовится Еврокомиссией без предварительных консультаций с профильными группами интересов. Причем, в отличие от национальных органов власти, Европейского совета и Европарламента, группы интересов (в особенности бизнес группы) в меньшей степени подвержены политической конъюнктуре, что снижает для Еврокомиссии политические риски и опасность принятия неверного решения. Вследствие концентрации значительного количества информационных ресурсов, групповых и личных связей в Еврокомиссии,

²⁰ *Woll C.* The brash and the soft-spoken: lobbying styles in a Transatlantic comparison // *Interest Groups & Advocacy*. 2012. N 1. P. 206.

²¹ См., например: *Tallberg J.* Delegation to supranational institutions: why, how and with what competences? // *West European Politics*. 2002. N 25 (1).

²² *Klüver H.* Lobbying in coalitions: interest group influence on European Union policy-making // *Nuffield College Working Papers in Politics*. 2011. N 1. P. 6.

между ней и прочими институтами Евросоюза существует внутренняя конкуренция, которая часто выливается в публичные диспуты о чрезмерном влиянии Еврокомиссии.

Хотя Еврокомиссия не является всенародно избираемым органом власти, она, тем не менее, находится в зависимости от общественного мнения. На фоне разговоров о демократическом дефиците в Евросоюзе и недоверии к органам наднациональной власти, вопрос гражданской поддержки принимаемых решений стоит особенно остро²³. По мнению Питера Бувена, “посредством консультаций с группами интересов, среди которых предпочтение отдается тем, кто имеет широкую социальную опору, Еврокомиссия стремится повысить легитимность и обеспечить поддержку своим предложениям на более поздних стадиях принятия законов”²⁴. Таким образом, взаимодействие с группами интересов является по сути единственным способом восполнения дефицита демократии для столь публичного института, процедурно не подотчетного народу или национальным парламентам.

Основное отличие Европарламента от Еврокомиссии заключается в том, что формально — это наиболее публичный институт Евросоюза, следовательно, он чаще привлекает к себе внимание со стороны общественности и прессы. Но парадокс политической системы Евросоюза заключается в том, что процесс взаимодействия Европарламента с группами интересов носит менее формализованный характер, нежели в Еврокомиссии. С начала 1990-х гг. руководители Еврокомиссии старались максимально консолидировать процесс взаимодействия с внешними группами интересов, издавая всевозможные поясняющие коммюнике, пресс-релизы, Белые и Зеленые документы, направленные на большую прозрачность в процессе принятия решений и т.д. Основным инструментом публичной политики Еврокомиссии стали открытые консультации, проводящиеся с теми группами интересов, которые соответствуют официальным требованиям Еврокомиссии и могут быть допущены к взаимодействию с центрами и лицами, принимающими решения²⁵. В отличие от Еврокомиссии, состоящей из назначаемых чиновников, Европарламент — это выборная политическая организация. Следовательно, евродепутаты не только существуют в рамках электоральных

²³ См.: *Majone G.* The common sense of European integration // *Journal of European Public Policy.* 2006. Vol. 13. Iss. 5.

²⁴ *Bouwen P.* The European commission // *Lobbying in the European Union: Institutions, actors, and issues* / Ed. by D. Coen, J. Richardson. Oxford, 2009. P. 22–23.

²⁵ См.: *Bunea A.* Explaining interest groups’ articulation of policy preferences in the European commission’s open consultations: an analysis of the environmental policy area // *Journal of Common Market Studies.* 2014. Vol. 52. Iss. 6.

циклов, но подвержены еще и межфракционной конкурентной борьбе. Более того, несмотря на то что Европарламент является частью законодательной ветви власти Евросоюза, данный институт не обладает законодательной инициативой, в его компетенции входит согласование, изменения и консультации по поводу уже существующих законопроектов. В итоге Европарламент становится не только объектом лоббирования со стороны групп интересов, желающих внести изменения в законы, но и со стороны Еврокомиссии, которая заинтересована в максимальном сохранении первоначального содержания вносимых законопроектов. Подобное многостороннее взаимодействие порождает крайне сложную и во многом уникальную европейскую систему сдержек и противовесов, в которой борьба между группами и коалициями групп интересов наслаивается на внутрисистемную борьбу между институтами власти.

Европарламент, также как и Еврокомиссия, находится в зависимости от получаемых экономических, информационных и социальных ресурсов. Однако их распределение внутри Европарламента имеет свою специфику. Прежде всего, поддержка со стороны граждан имеет большее значение для евродепутатов, чем для членов Еврокомиссии, потому что от этого зависит не только возможность переизбрания конкретных политиков, но еще и партийная популярность. Более того, в большинстве своем, будучи представителями конкретных политических партий, депутаты Европарламента часто должны следовать в фарватере партийной ценностно-идеологической доктрины, что накладывает определенные ограничения на их действия по поддержке тех или иных интересов и решений. Во многом из-за этого Европарламент имеет репутацию «политического покровителя для защитников окружающей среды, союзов потребителей, борцов за права женщин и прочих организованных интересов, пользующихся широкой социальной поддержкой»²⁶. Таким образом, группы интересов, которые взаимодействуют с Европарламентом, должны брать во внимание тот факт, что это гораздо более публичная сфера принятия решений по сравнению с Еврокомиссией или Европейским советом.

Однако защита окружающей среды и права различных социальных групп являются не единственными вопросами, от которых зависит популярность евродепутатов и фракций Европарламента. По мере увеличения своего политического веса, особенно после вступления в силу Лиссабонского договора, Европарламент оказывает все большее влияние на сферы труда, занятости, инфляции

²⁶ Pollack M. Representing diffuse interests in EC policy-making // Journal of European Public Policy. 1997. Vol. 4. Iss. 4. P. 581.

и иные макроэкономические вопросы. Поэтому в ходе предвыборных кампаний и политической борьбы евродепутаты стремятся заручиться поддержкой ключевых экономических акторов, — крупнейших компаний-работодателей, промышленников, финансовых учреждений, — которые обладают влиянием на рынке и затем участвуют во взаимовыгодном обмене, соглашаясь на определенные уступки по общественно значимым вопросам, но взамен добиваясь от евродепутатов нужных и своевременных решений и поправок²⁷.

Несмотря на высокую роль социальных и экономических ресурсов, информационные ресурсы также играют ключевую роль во взаимодействии групп интересов с Европарламентом. В отличие от членов Еврокомиссии, профессиональный и экспертный уровень которых обычно выше, евродепутаты, как и любые избираемые политики, часто не являются узкими профессионалами в тех или иных областях, а потому они находятся в полной зависимости от предоставляемой им экспертной и технической информации, которая должна носить относительно упрощенный для восприятия характер. По словам М. Расмуссен, наибольшая активизация взаимодействия европарламентариев с группами интересов происходит на стадиях первых чтений и заседаний комитетов, когда к рассматриваемым законопроектам принимаются многочисленные поправки, определяющие очертания итогового закона²⁸.

Конечно, Еврокомиссия и Европарламент являются лишь частью сложного механизма влияния, согласования и принятия решений в Евросоюзе. В европейской институциональной структуре существуют тысячи консультативных советов и специальных комитетов, экспертных центров, посреднических структур между национальными и наднациональными органами власти и т.д. В этом смысле Евросоюз представляется уникальной, динамичной, постоянно изменяющейся и относительно открытой политической системой, в которой существуют многочисленные каналы доступа к центрам власти. При этом, хотя огромное количество групп интересов может получить доступ к этим центрам, лишь малая часть из них добивается успеха в процессе политического влияния. Несмотря на ключевую роль групп интересов в политическом процессе в целом, в настоящий момент ощущается явный дефицит исследований по данному вопросу применительно к Евросоюзу. Для российской науки данный вопрос носит не только теоретиче-

²⁷ См. подробнее: *Bernhagen P., Brauninger T. Structural power and public policy: a signaling model of business lobbying in democratic capitalism // Political Studies. 2005. N 53 (1).*

²⁸ *Rasmussen M. Op. cit. P. 58.*

ский, но и сугубо инструментальный, прикладной характер, так как есть все основания считать, что политический организм Евросоюза не до конца изучен и не до конца понят многими российскими политиками, что ведет к снижению взаимопонимания между Россией и Европой. В данной статье не ставилось задачи досконально изучить весь механизм власти и влияния в Евросоюзе, но лишь задать общие рамки для анализа, которые должны помочь дальнейшему изучению вопроса.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Симон М.Е. Европейская социальная модель и гражданское общество // Европейский союз в формирующемся миропорядке / Отв. ред. Ю.Д. Квашнин, Н.В. Тоганова. М., 2014.

REFERENCES

Armanovica M., Bendini R. Civil society's concerns about the Transatlantic trade and investment partnership. European Union, 2014. URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2014/536404/EXPO_IDA\(2014\)536404_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2014/536404/EXPO_IDA(2014)536404_EN.pdf)

Bernhagen P., Brauning T. Structural power and public policy: a signaling model of business lobbying in democratic capitalism // *Political Studies*. 2005. N 53 (1).

Bouwen P. The European commission // *Lobbying in the European Union: Institutions, Actors and Issues* / Ed. by D. Coen, J. Richardson. Oxford, 2009.

Bunea A. Explaining interest groups' articulation of policy preferences in the European commission's open consultations: an analysis of the environmental policy area // *Journal of Common Market Studies*. 2014. Vol. 52. Iss. 6.

Coen D., Richardson J. Lobbying the European Union: institutions, actors and issues. Oxford, 2009.

Culpepper P. Quiet politics and business power: corporate control in Europe and Japan. Cambridge, 2010.

Dür A., De Bièvre D. Inclusion without influence? NGOs in European trade policy // *Journal of Public Policy*. 2007. N 27 (1).

Hauser H. European Union lobbying Post-Lisbon: an economic analysis // *Berkeley Journal of International Law*. 2011. Vol. 22. Iss. 2.

Klüver H. Lobbying in coalitions: interest group influence on European Union policy-making // *Nuffield College Working Papers in Politics*. 2011.

Klüver H. Lobbying in the European Union: interest groups, lobbying coalitions, and policy change. Oxford, 2013.

Lowi T. American business, public policy, case studies and political theory // *World Politics*. 1964. N 16 (4).

Majone G. The common sense of European integration // *Journal of European Public Policy*. 2006. Vol. 13. Iss. 5.

Pollack M. Representing diffuse interests in EC policy-making // Journal of European Public Policy. 1997. Vol. 4. Iss. 4.

Rasmussen M. The influence of interest groups in the European parliament: does policy shape politics? A thesis submitted to the Department of government of the London school of economics and political science for the degree of doctor of philosophy. L., 2012.

Simon M.E. Evropeiskaya sotsial'naya model' i grazhdanskoe obshchestvo // Evropeiskii soyuz v formiruyushchemsya miroporyadke / Otv. red. Yu.D. Kvashnin, N.V. Toganova. M., 2014.

Tallberg J. Delegation to supranational institutions: why, how and with what competences? // West European Politics. 2002. N 25 (1).

Wilson J.Q., Dilulio J.J., Bose M. American government. Brief version. Wadsworth, 2012.

Woll C. The brash and the soft-spoken: lobbying styles in a Transatlantic comparison // Interest Groups & Advocacy. 2012. N 1.